

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Suatu kenyataan hidup bahwa manusia itu tidak sendiri . Manusia hidup berdamping-dampingan bahkan berkelompok-kelompok serta sering mengadakan hubungan antar sesamanya. Hubungan yang terjadi berkenaan dengan kebutuhan hidupnya yang tidak mungkin selalu dapat dipenuhinya dengan sendiri. Kebutuhan hidup manusia itu bermacam-macam dan untuk memperolehnya dibutuhkan daya upaya sehingga dapat diperoleh sesuai dengan hasil yang diharapkan. Apabila dalam saat yang bersamaan dua manusia ingin memenuhi kebutuhan yang sama dengan obyek kebutuhan yang hanya satu dan kedua-duanya tidak mau mengalah maka akan terjadi bentrokan. Suatu bentrokan akan terjadi apabila hubungan antara manusia satu dengan manusia lainnya ada yang tidak memenuhi kewajibannya. Hal-hal yang semacam ini sebagai akibat dari tingkah laku manusia yang mau bebas. Kebebasan dalam bertingkah laku tidak selamanya akan menghasilkan suatu yang baik apabila kebebasan tingkah laku tersebut tidak dapat diterima oleh kelompok sosialnya. Oleh karena itu, dalam suatu kehidupan sosial agar teratur diperlukan suatu ketentuan-ketentuan yang dapat membatasi kebebasan tingkah laku tersebut. Ketentuan-ketentuan yang

diperlukan hendaklah merupakan ketentuan yang timbul dari dan dalam pergaulan hidup atas kesadarannya yang biasa disebut dengan hukum. Jadi hukum adalah ketentuan-ketentuan yang timbul dari dan dalam pergaulan manusia. Timbulnya berdasarkan rasa kesadaran manusia itu sendiri, sebagai gejala-gejala sosial yang merupakan hasil dari pengukuran baik, tentang tingkah laku manusia dalam pergaulan hidupnya.¹

Kehidupan manusia tidak terlepas dari persoalan yang akan di hadapi dan manusia tidak dapat menghindarinya. Banyak persoalan yang muncul sebagai akibat dari tingkah laku manusia yang ingin melakukan sesuatu sesuai dengan keinginannya namun melanggar aturan ataupun norma yang berlaku dalam kehidupan sosial. Untuk mengatasi hal ini diperlukan suatu aturan yang dapat mencegah dan memberikan sanksi kepada masyarakat yang melakukan hal yang tidak sesuai dengan norma atau etika yang berlaku. Aturan tersebut di sebut dengan hukum yang mempunyai kekuatan untuk memaksa manusia untuk berbuat sesuai dengan ketentuan secara umum dalam kehidupan sosial di masyarakat.

Hukum menjaga kebutuhan hidup jangan sampai terjadi suatu ketidakseimbangan psikis dan fisik dalam kehidupan sosial kalau selalu ada tekanan dan ketidaktepatan ikatan sosial. Hukum sebagai norma mempunyai ciri kekhususan, yaitu hendak melindungi,

¹ R. Abdoel Djamali. SH, "*Pengantar Hukum Indonesia* ". (Jakarta, Rajawali Pres, 1993), hlm 2.

mengatur dan memberikan keseimbangan dalam menjaga kepentingan umum.² Dengan adanya hukum yang berlaku di masyarakat maka manusia dapat melaksanakan segala aktivitasnya sesuai dengan ketentuan yang berlaku dalam kehidupan sosial dan masyarakat.

Ketentuan-ketentuan yang dapat memberikan hukum kepada seseorang karena mengganggu keseimbangan kepentingan umum, adalah ketentuan hukum yang berlaku saat itu didalam kehidupan sosial dan bukan ketentuan hukum masa lalu yang sudah tidak berlaku lagi atau yang direncanakan berlakunya. Dengan kata lain bahwa aturan-aturan yang berlaku merupakan hukum positif. Hukum positif yang sering disebut *ius constitutum* ialah ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku pada suatu saat, waktu dan tempat tertentu.³ Sesuai dengan tujuannya untuk mencapai tata tertib demi keadilan, maka aturan-aturan hukum akan berkembang sejalan dengan perkembangan pergaulan hidup manusia.

Salah satu hukum positif yang ada di masyarakat adalah hukum yang mengatur tentang perlindungan saksi dan korban sebagaimana tercantum dalam lembaran negara yang merupakan Undang-Undang Negara Republik Indonesia No. 13 tahun 2006.⁴

² Ibid, hlm 3

³ Ibid.

⁴ Undang-Undang no. 13 tahun 2006 merupakan undang-undang negara yang mengatur tentang perlindungan saksi dan korban sebagai wujud dari kepedulian pemerintah untuk melindungi saksi dan korban yang telah berani memberikan keterangan atas perbuatan pidana yang ia dengar, ia saksikan dan ia alami langsung.

Dalam Undang-Undang tersebut diatur tentang bagaimana pemerintah mampu memberikan perlindungan dan jaminan kepada saksi dan korban atas suatu tindak pidana. Hal ini perlu dilakukan karena saksi dan korban merupakan unsur penting dalam suatu penanganan tindak pidana. Tanpa ada keterangan saksi maupun korban, maka suatu tindak pidana tidak dapat di proses melalui sistem peradilan pidana, sehingga permasalahan tidak akan selesai.

Negara Indonesia sebagai negara hukum juga perlu memahami dengan keadaan dunia yang telah mulai banyak memperhatikan Hak Asasi Manusia, sehingga di era reformasi sebuah agenda besar tersebut menuntut adanya perubahan sebuah tata kehidupan dalam berbangsa dan bernegara. Salah satu dari perubahan tersebut yang menonjol adalah mengenai perlindungan hak-hak warga negara yang berkaitan dengan Hak Asasi Manusia itu sendiri.

Dalam perlindungan Hak Asasi Manusia telah banyak perlindungan yang telah dengan jelas dan tegas diatur dalam sebuah peraturan perundang-undangan seperti yang telah diatur dalam Undang-Undang perlindungan anak, perlindungan perempuan, kekerasan dalam rumah tangga dan lain sebagainya yang selanjutnya baru kemudian perlindungan saksi hampir terlupakan dalam agenda reformasi. Hal ini membuktikan bahwa ada sebuah diskriminasi dalam perlindungan hukum, terlebih dengan melihat proses lahirnya Undang-

Undang Perlindungan Saksi itu sendiri yang sempat tertunda selama lima tahun.

Perlu dipahami bersama bahwa salah satu alat bukti yang sah dalam proses peradilan pidana adalah keterangan saksi dan/atau korban yang mendengar, melihat, atau mengalami sendiri terjadinya suatu tindak pidana dalam upaya mencari dan menemukan kejelasan tentang tindak pidana yang dilakukan oleh pelaku tindak pidana. Penegak hukum dalam mencari dan menemukan kejelasan tentang tindak pidana yang dilakukan oleh pelaku tindak pidana sering mengalami kesulitan karena tidak dapat menghadirkan saksi dan/atau korban disebabkan adanya ancaman, baik fisik maupun psikis dari pihak tertentu. Sehubungan dengan hal tersebut, perlu dilakukan perlindungan bagi saksi dan/atau korban yang sangat penting keberadaannya dalam proses peradilan pidana.

Persoalan yang kadang dijumpai dalam proses peradilan pidana adalah, dalam praktek perkara pidana kadang muncul seorang yang dihadapkan dalam persidangan merupakan satu-satunya saksi. Padahal dalam peradilan pidana berlaku prinsip unus testis nullus testis, yang berarti satu saksi bukan merupakan saksi, sehingga apabila tidak didukung oleh alat bukti lain maka putusan hakim akan berwujud putusan lepas dari segala tuntutan.

Saksi adalah orang yang dapat memberikan keterangan guna kepentingan penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan tentang suatu perkara pidana yang ia dengar

sendiri, ia lihat sendiri, dan/atau ia alami sendiri. Keterangan saksi adalah salah satu alat bukti dalam perkara pidana yang berupa keterangan dari saksi mengenai suatu peristiwa pidana yang ia dengar sendiri, ia lihat sendiri dan ia alami sendiri dengan menyebut alasan dan pengetahuannya itu.⁵

Pasal 1 butir 27 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana juga memberikan penjelasan bahwa “Keterangan saksi adalah salah satu alat bukti dalam perkara pidana yang berupa keterangan dari saksi mengenai suatu peristiwa pidana yang ia dengar sendiri, ia lihat sendiri dan ia alami sendiri dengan menyebut alasan dari pengetahuan itu”. Subekti menyatakan bahwa saksi adalah orang yang didengar keterangannya di muka sidang pengadilan, yang mendapat tugas membantu pengadilan yang sedang perkara⁶

Uraian di atas menunjukkan bahwa saksi dalam proses peradilan adalah faktor penting dalam setiap tahap dalam proses peradilan pidana. Suryono Sutarto lebih luas mengemukakan bahwa saksi adalah orang yang memberikan keterangan guna kepentingan penyidikan, penuntutan, dan peradilan tentang suatu perkara pidana yang ia dengar sendiri, ia lihat sendiri dan ia alami sendiri.⁷

Selanjutnya Pasal 166 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana menyatakan bahwa pertanyaan yang bersifat

⁵ Nyoman Serikat Putera Jaya, Telaahan Akademik Yurisprudensi Tentang Pelanggaran HAM Berat (Putusan Pengadilan HAM Ad Hoc Pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat), Jakarta, BPHN Departemen Kehakiman Dan HAM RI, 2004, Hal. 35

⁶ Subekti. dan R. Tjitro Soedibia, Kamus Hukum, Jakarta:Pradya Paramita, 1976, hal. 83

⁷ Suryono Sutarto, Hukum Acara Pidana, Jilid I, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 1982. hal. 42.

“sugestif”/menjerat tidak boleh dilakukan terhadap saksi atau terdakwa. Wirjono Projodikoro memaknai bahwa Seorang saksi adalah seorang manusia belaka atau manusia biasa. Ia dapat dengan sengaja bohong, dan dapat juga jujur menceritakan hal sesuatu, seolah-olah hal yang benar, akan sebetulnya tidak benar. Seseorang saksi harus menceritakan hal yang sudah lampau, dan tergantung dari daya ingat dari orang perseorang, apa itu dapat dipercaya atas kebenarannya.⁸ Sedangkan S.M. Amin menambahkan bahwa “Saksi tak bersuara dapat merupakan bahan-bahan yang diperoleh dengan cara menyelidiki dan memperhatikan benda-benda mati. Umpamanya bekas-bekas yang terdapat di tempat kejahatan yang dilakukan”.⁹

Dengan pengertian saksi ini menunjukkan bahwa betapa artinya sebuah kesaksian dalam proses peradilan pidana, agar terungkapnya sebuah tindak pidana. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa saksi adalah seseorang yang memberikan keterangan dalam proses peradilan pidana untuk menemukan titik terang apakah suatu tindak pidana benar-benar terjadi sebagaimana yang ia dengar sendiri, ia lihat sendiri dan/atau ia alami sendiri.

Kedudukan saksi dalam proses peradilan pidana menempati posisi kunci, sebagaimana terlihat dalam Pasal 184 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana. Sebagai alat bukti utama, tentu dampaknya sangat terasa bila dalam suatu perkara tidak diperoleh

⁸ Wirjono Projodikoro, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, hal. 7.

⁹ S.M. Amin, *Hukum Acara Pengadilan Negeri*, Jakarta:Pradya Paramita, 1981, hal.49.

saksi. Pentingnya kedudukan saksi dalam proses peradilan pidana, telah dimulai sejak awal proses peradilan pidana. Harus diakui bahwa terungkapnya kasus pelanggaran hukum sebagian besar berdasarkan informasi dari masyarakat. Begitu pula dalam proses selanjutnya, ditingkat kejaksaan sampai pada akhirnya di pengadilan, keterangan saksi sebagai alat bukti utama menjadi acuan hakim dalam memutuskan bersalah atau tidaknya terdakwa. Jadi jelas bahwa saksi mempunyai kontribusi yang sangat besar dalam upaya menegakkan hukum dan keadilan.¹⁰

Berhubungan dengan hal tersebut, saksi merupakan salah satu faktor penting dalam pembuktian atau pengungkapan fakta yang akan dijadikan acuan dalam menemukan bukti-bukti lain untuk menguatkan sebuah penyelidikan, penyidikan, dan bahkan pembuktian di pengadilan. Pentingnya peran saksi dalam proses penegakan hukum terutama hukum pidana tentunya membawa konsekuensi tersendiri bagi orang yang dijadikan saksi, baik itu saksi korban dan saksi pelapor maupun saksi-saksi lain dalam pembuktian pelaku tindak pidana.

Dalam lapangan hukum pidana terutama untuk penegakkannya tidak semudah yang dibayangkan masyarakat, terlebih dalam mendapatkan keterangan saksi. Hal ini terbukti bahwa masih banyak korban kejahatan, seperti kasus kekerasan dalam

¹⁰ Surastini Fitriasih, "Perlindungan Saksi Dan Korban Sebagai Sarana Menuju Proses Peradilan (Pidana) Yang Jujur Dan Adil", <http://www.antikorupsi.org/mod=tema&op=viewarticle&artid=53>

rumah tangga, kejahatan terhadap anak, kejahatan terhadap perempuan dan kejahatan kejahatan lain dimana saksi enggan dan bahkan takut untuk melaporkan kejahatan yang dilakukan terhadap diri korban itu sendiri.

Posisi saksi yang demikian penting nampaknya sangat jauh dari perhatian masyarakat maupun penegak hukum. Ternyata sikap ini memang sejalan dengan sikap pembentuk Undang-Undang, yang tidak secara khusus memberikan perlindungan, kepada saksi dan korban berupa pemberian sejumlah hak, seperti yang dimiliki oleh tersangka/terdakwa. Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, sebagai ketentuan hukum beracara pidana di Indonesia, tersangka/terdakwa memiliki sejumlah hak yang diatur secara tegas dan rinci dalam suatu bab tersendiri. Sebaliknya bagi saksi termasuk saksi korban, hanya ada beberapa pasal dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana yang memberikan hak pada saksi, tetapi pemberiannya pun selalu dikaitkan dengan tersangka/terdakwa. Jadi hak yang dimiliki saksi lebih sedikit dari hak yang dimiliki oleh tersangka/terdakwa. Kepentingan atau hak saksi yang dilindungi dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana hanya satu pasal yakni Pasal 229, sehingga dalam prakteknya dijumpai hal yang mengecewakan yaitu dimana hak saksi untuk menggantikan biaya setelah hadir memenuhi panggilan dalam proses peradilan tidak dapat dilaksanakan sepenuhnya dengan alasan klasik yaitu tidak ada dana.

Kondisi saksi termasuk korban yang berada pada posisi yang lemah, justru Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana bahkan mengancam dengan pidana apabila saksi tidak datang untuk memberikan keterangan setelah menerima panggilan dari penegak hukum. Selanjutnya Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana mewajibkan saksi untuk bersumpah dan berjanji sebelum memberikan keterangan tujuannya adalah agar saksi tersebut dapat memberikan keterangan dengan sungguh-sungguh dengan apa yang diketahuai, baik yang dilihat, didengar atau dialami oleh saksi. Berbicara tentang kewajiban dalam hukum tentu erat kaitannya dengan Hak Asasi Manusia dalam hal ini adalah hak saksi, dengan demikian Undang-Undang memberikan hak bagi saksi berupa perlindungan bagi saksi itu sendiri.

Mengutip artikel yang ditulis Surastini Fitriasih¹¹ dijelaskan bahwa sementara saksi sebagai warga masyarakat, juga korban sebagai pihak yang dirugikan kepentingannya, karena telah diwakili oleh negara yang berperan sebagai pelaksana proses hukum dianggap tidak perlu lagi memiliki sejumlah hak yang memberikan perlindungan baginya dalam proses peradilan. Sesungguhnya bila di cermati dalam kenyataannya, kondisi saksi tidak jauh berbeda dengan tersangka/terdakwa, mereka sama-sama memerlukan perlindungan, karena:

¹¹ Ibid, hal. 1

- a. Bagi saksi (apalagi yang awam hukum), memberikan keterangan bukanlah suatu hal yang mudah.
- b. Bila keterangan yang diberikan ternyata tidak benar, ada ancaman pidana baginya karena dianggap bersumpah palsu.
- c. Keterangan yang diberikannya akan memungkinkan dirinya mendapat ancaman, teror, intimidasi dari pihak yang dirugikan.
- d. Memberikan keterangan membuang waktu dan biaya.
- e. Aparat penegak hukum tidak jarang memperlakukan saksi seperti sorang tersangka/terdakwa.

Di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) tidak dibahas ihwal pentingnya melindungi saksi dan korban. Pengaturan Dperlindungan demikian hanya kita temukan dalam Undang-undang No. 13 Tahun 2006, atau berkaitan dengan upaya pengungkapan tindak pidana tertentu, seperti pelanggaran ham berat, kekerasan dalam rumah tangga atau korupsi. Peraturan perundang-undangan tersebutlah yang memperkenalkan pranata hukum tersebut ke dalam sistem peradilan di Indonesia. Tulisan ini akan menelaah secara ringkas tempat dan kedudukan pranata hukum perlindungan saksi dan saksi korban dalam sistem peradilan pidana Indonesia. Fokus kajian akan diberikan pada ratio legis perlunya perlindungan terhadap saksi dan korban. Tulisan ini akan dimulai dengan paparan tentang pentingnya kesaksian (dari saksi maupun saksi korban) dalam pengungkapan kebenaran dan bila

perlu upaya menjatuhkan pidana. Ini yang menurut penulis adalah makna dari penempatan reaksi pidana sebagai ultimum remedium. Pada bagian berikutnya akan dipaparkan kendala-kendala yang dapat muncul dalam pemberian kesaksian. Selanjutnya akan dibahas reaksi pemerintah, dalam bentuk pembuatan peraturan untuk menjamin “pemberian kesaksian” dalam rangka pengungkapan kebenaran materiil. Di sini kajian atas ketentuan Pasal 5 UU No. 13 Tahun 2006 akan menjadi titik tolak. Pada bagian berikutnya akan dibahas pentingnya penetapan criterium yang lebih ajeg bagi LPSK sebagai titik tolak untuk menetapkan kapan dan bilamana perlindungan terhadap saksi dan korban harus diberikan. Pada bagian akhir akan diberikan sejumlah kesimpulan umum. Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana Pasal 1 butir 26 menyatakan bahwa “Saksi adalah orang yang dapat memberikan keterangan guna kepentingan penyidikan, penuntutan, dan peradilan tentang suatu perkara pidana yang ia dengar sendiri, ia lihat sendiri dan ia alami sendiri.”¹² Demikian halnya dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 Pasal 1 butir 1 juga menyatakan “Saksi adalah orang yang dapat memberikan keterangan guna kepentingan penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan tentang suatu perkara pidana yang ia dengar sendiri, ia lihat sendiri, dan/atau ia alami sendiri”.

¹² Soenarto Surodibroto, KUHP Dan KUHPA Dilengkapi Yurisprudensi Mahkamah Agung Dan Hoge Raad, Jakarta : Radjagrafindo Persada, 2007, hal. 355

Pasal 184 ayat (1) huruf a KUHP telah menempatkan pentingnya kedudukan saksi sebagai alat bukti yang utama dalam perkara pidana, oleh karena keutamaan peranan saksi di dalam perkara pidana sangat wajar kedudukan saksi dan korban haruslah dilindungi. Dengan lahirnya UU No.13 tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban dan dibentuknya pula Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK) adalah jelas dimaksudkan untuk itu.

Selama ini banyak kasus kejahatan tidak pernah tersentuh proses hukum untuk disidangkan karena tidak ada satupun saksi maupun korban yang berani mengungkapkannya, sementara bukti lain yang didapat penyidik amatlah kurang memadai. Ancaman penganiayaan, penculikan korban, saksi atau anggota keluarganya hingga pembunuhan menjadi alasan utama yang membuat nyali mereka menciut untuk terlibat dalam memberikan kesaksian.

Dalam praktik memang tidak sedikit ancaman atau intimidasi yang diterima korban, atau saksi atau keluarganya baik dalam ancaman bentuk fisik, maupun psikis. Bahkan tidak jarang pula para saksi yang mencoba berani akan memberikan keterangan di persidangan terancam dihilangkan nyawanya oleh pelaku atau suruhannya. Kondisi ini tentu akan memicu ketakutan luar biasa baik bagi saksi korban maupun bagi saksi lainnya, akibatnya penyidik

seringkali kesulitan untuk mengungkap kejahatan yang terjadi untuk meneruskan proses hukumnya sampai ke Pengadilan.¹³

Saat ini sekalipun LPSK telah ada, namun dalam praktiknya tidaklah mudah. Memasukkan saksi atau saksi korban ke dalam program perlindungan saksi sangat banyak kendalanya, hal ini dikarenakan masalah kesulitan kesediaan dari saksi atau dari saksi korban untuk masuk ikut program perlindungan saksi dari LPSK. Ketika seorang saksi atau korban menyatakan diri ikut masuk program perlindungan, ia harus sepakat tentang persyaratan standard yang telah ditetapkan oleh Undang-undang Perlindungan Saksi dan Korban.¹⁴

Dalam upaya perlindungan saksi LPSK tersebut, saksi/korban harus bersedia memutuskan hubungan dengan setiap orang yang dikenalnya jika keadaan menghendaki. Hal ini sejalan dengan maksud di dalam pasal 30 ayat (2) huruf c UU No.13 Tahun 2006, dimana saksi atau korban yang berada dalam program perlindungan akan dipindahkan ke tempat persembunyian yang benar-benar aman dan akan memutuskan hubungan dengan siapapun sehingga tidak ada orang lain yang mengenalnya, meskipun keluarga inti (suami, isteri dan anaknya) dimungkinkan diikutsertakan dalam persembunyian. Pemutusan hubungan dengan orang lain, sangat dimungkinkan bahkan termasuk memberikan saksi/korban beserta keluarganya

¹³ Bambang Wijanarko, Wawancara dengan Staff Lembaga Perlindungan Saksi, 10 Oktober 2011

¹⁴ Ibid

mendapat kehidupan baru dengan mengubah identitas dan tempat tinggal yang baru setelah mereka bersaksi di persidangan.

Pemberian identitas baru ini dimaksudkan agar pelaku kehilangan jejak untuk tidak dapat mencelakakan saksi atau saksi korban pada saat / waktu pelaku bebas dari hukuman penjara. Mengingat resiko atau konsekuensi yang lumayan besar, maka sekalipun seorang saksi atau saksi korban telah menyatakan bersedia masuk program perlindungan saksi, belum tentu setiap saksi atau saksi korban bersedia untuk mengorbankan kehidupan yang sebesar itu, sehingga UU No.13 tahun 2006 dan lahirnya Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK) dalam praktiknya akan mendapatkan kesulitan bahkan dilema dari para saksi dan/atau saksi korban itu sendiri yang membuat LPSK kurang dapat menjalankan program perlindungan saksi sesuai dengan maksud dan tujuan UU No.13 Tahun 2006 tersebut. Belum lagi hambatan yang datang dari kurangnya anggaran/dana perlindungan saksi yang tersedia, serta Sumber Daya Manusia yang ada di LPSK yang karena lembaga tersebut masih baru tentu "belum profesional" dalam menangani perlindungan saksi. Masalah lain yang mungkin dihadapi oleh LPSK adalah menyangkut tekanan psikologis yang dirasakan saksi/korban yang ada dalam perlindungannya sebagai akibat diputusnya hubungan saksi dengan pihak lain, termasuk keluarga. Dan masih banyak lagi potensi yang menjadi kendala bagi LPSK.¹⁵

¹⁵ Ibid

Dengan uraian di atas, tentu muncul dilema bagi saksi saat ini, disisi lain harus memenuhi kewajiban namun dipihak lain haknya sendiri tidak terpenuhi dan bahkan malah dirugikan oleh kepentingan pemeriksaan dalam setiap proses peradilan pidana. Kerugian yang diderita oleh saksi adalah hak yang dilanggar oleh sebuah Undang-Undang, karena kadang kala bukan hanya sekedar hak atas biaya saja namun lebih dari itu adalah hak untuk tidak mendapatkan ancaman baik fisik maupun mental, sehingga dengan keadaan yang demikian tidak jarang saksi keberatan untuk memberikan keterangan atau kesaksian dalam proses peradilan pidana.

B. Permasalahan

Berdasarkan fakta yang didapat maka permasalahan yang akan diambil dalam penulisan ini adalah sebagai berikut :

1. Sejauh mana Implementasi UU no. 13 tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban mampu melindungi saksi dan korban dalam sistem peradilan pidana di Indonesia ?
2. Faktor apa saja yang menjadi kendala dalam implementasi Undang-Undang no. 13 tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban ?
3. Bagaimana kebijakan formulasi yang akan datang dalam Undang-Undang perlindungan saksi dan korban ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan tersebut diatas maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis Implementasi UU no. 13 tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban mampu melindungi saksi dan korban dalam sistem peradilan pidana di Indonesia.
2. Untuk menganalisis faktor yang menjadi kendala dalam implementasi Undang-Undang no. 13 tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban
3. Untuk menganalisis kebijakan formulasi yang akan datang dalam Undang-Undang tentang Perlindungan Saksi dan Korban.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari pelaksanaan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis
 - a) Bagi ilmu pengetahuan, khususnya mengenai kebijakan hukum pidana yang berlaku di Indonesia dalam Perlindungan Saksi dan Korban.
 - b) Pembentuk Undang-Undang, memberikan masukan tentang kebijakan hukum pidana yang berlaku di Indonesia dalam Perlindungan Saksi dan Korban

2. Manfaat Praktis

Memberikan sumbangan bagi para praktisi, yaitu para penegak hukum, hakim pengadilan negeri, penasehat hukum atau advokat khususnya maupun petugas instansi perpajakan dalam menghadapi kasus-kasus Perlindungan Saksi dan Korban

E. Kerangka Teori

Istilah negara hukum di Indonesia sudah sangat populer, sehingga orang tidak asing lagi dengan sebutan itu. Pada umumnya istilah tersebut dianggap sebagai terjemahan yang tepat dari dua istilah yaitu *rechtsstaat*¹⁶ dan *the rule of law*.¹⁷ Konsep tersebut selalu dikaitkan dengan konsep perlindungan hukum, sebab konsep itu tidak lepas dari gagasan untuk memberi pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.

Meskipun sebenarnya antara *rechtsstaat* dan *the rule of law* itu mempunyai latar belakang dan kelembagaan yang berbeda, tetapi pada intinya sama-sama menginginkan perlindungan hak-hak asasi manusia melalui peradilan yang bebas dan tidak memihak. Istilah *rechstaat* banyak dianut di negara-negara Eropa Kontinental yang bertumpu pada sistem *civil law*, sedangkan *the rule of law* banyak berkembang di negara-negara dengan tradisi *anglo saxon* yang

¹⁶ Marjane Termorshuizen, Kamus Hukum Belanda-Indonesia, (Jakarta : Penerbit Djambatan, 1999) hal. 342

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, (Jakarta : PT Bhuana Ilmu Populer, 2007), hal. 297

bertumpu pada sistem *common law*. Kedua sistem memiliki perbedaan titik berat pengoperasian, *civil law* menitikberatkan pada administrasi sedangkan *common law* menitikberatkan pada *judicial*.

Negara hukum dapat dibedakan atas 2 (dua) ciri-ciri, yaitu dilihat dari sisi hukum formal dan dilihat dari sisi hukum material. Ciri-ciri dari negara hukum formal menurut Friederich J Stahl¹⁸ sebagaimana dikutip oleh Moch Mahfud MD., adalah:

- a. Hak-hak asasi manusia.
- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak asasi manusia itu yang biasa dikenal sebagai Trias Politika.
- c. Pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan.
- d. Peradilan administrasi dalam perselisihan.

Sedangkan AV Decey¹⁹ sebagaimana dikutip oleh Jimly Asshiddiqie memberikan ciri-ciri :

- a. Supremasi hukum, dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan
- b. Kedudukan yang sama di depan hukum baik bagi rakyat biasa maupun pejabat.
- c. Terjaminnya hak-hak manusia oleh Undang-Undang dan keputusan-keputusan pengadilan.

Dalam konsep negara hukum yang disandingkan dengan ide dasar keseimbangan²⁰ bahwa pembangunan sistem hukum pidana

¹⁸ Moch Mahfud MD, Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi, Yogyakarta : Gama Media, 1999. Hal:127.

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, Opcit, hal. 304-305

nasional adalah merupakan bagian pembangunan sistem hukum nasional dan pembangunan nasional itu sendiri. Pembangunan sistem hukum pidana nasional memerlukan ide dasar yang bertitik-tolak dari ide keseimbangan. Indonesia sebagai negara Pancasila, maka setiap pembangunan system hukum selalu mengarah pada ide dasar Pancasila sebagai landasan sistem hukum nasional dan keseimbangan tujuan pembangunan nasional. Ide dasar Pancasila hendaknya dipahami sebagai nilai-nilai yang tercermin dari sila-sila dari pancasila seperti mengenai ide-ide paradigma ketuhanan (moral-religius), paradigma kemanusiaan (humanistik), paradigma kebangsaan (persatuan/nasionalistik), paradigma kerakyatan/demokrasi; paradigma keadilan sosial. Berdasarkan ide tersebut, menurut Barda Nawawi Arief dapat dikelompokkan dalam tiga nilai keseimbangan berupa:

- a. Nilai keseimbangan nilai ketuhanan (moral-religius),
- b. Nilai kemanusiaan (humanistik) dan
- c. Nilai kemasyarakatan: nasionalistik, demokratik, keadilan sosial.

Ide dasar pembangunan sistem hukum pidana nasional adalah merupakan bagian dari pembangunan sistem hukum nasional yang berorientasi pada nilai keseimbangan pancasila sedangkan bagian dari pembangunan nasional berorientasi pada keseimbangan *social defence* dan *social welfare*. Tujuan pembangunan nasional yang termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara

²⁰ Barda Nawawi Arief, Pokok-pokok Pikiran (Ide Dasar) Asas-asas Hukum Pidana Nasional, Bahan Kuliah, Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro yang telah dituliskan dalam bahasa penulis., Semarang, 2006

Republik Indonesia Tahun 1945 adalah melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia yang dikenal sebagai *social defence* dan tujuan selanjutnya adalah memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, yang dikenal dengan tujuan *social welfare*.

Ide keseimbangan tersebut di atas menurut Barda Nawawi Arief²¹ selanjutnya menyatakan bahwa yang merupakan ide keseimbangan monodualistik yaitu keseimbangan antara kepentingan umum atau masyarakat dan kepentingan individu, antara perlindungan atau kepentingan pelaku (ide individualisasi pidana) dan korban, antara faktor “objektif” (perbuatan/lahiriah) dan “subjektif” (orang/batiniah/sikap batin), ide “*daad-dader strafrecht*”; antara kriteria “formal” dan “materiel”; antara “kepastian hukum”, “kelenturan/elastisitas/fleksibilitas”, dan “keadilan”; antara nilai-nilai nasional dan nilai-nilai global/internasional/universal. Implementasi ide keseimbangan dapat diwujudkan seperti dalam:

- a. tujuan pemidanaan
- b. asas dan syarat pemidanaan
- c. masalah “sumber hukum” (asas legalitas) dan penentuan sifat melawan hukum nya perbuatan

²¹ Ibid. Hal. 5

- d. masalah berlakunya hukum pidana: non retro-aktif dan retro-aktif; masalah aturan peralihan
- e. asas kesalahan *strict liability* atau *rechterlijk pardon* asas *culpa in causa*;
- f. orientasi pidana pada perlindungan masyarakat, korban dan pelaku (kemanusiaan).

Implementasi dari ide keseimbangan di atas yang berkaitan dengan perlindungan saksi adalah implementasi pada ide keseimbangan yang berorientasi pidana pada perlindungan masyarakat, korban dan pelaku, yang tidak terlepas dengan perlindungan Hak Asasi Manusia. Dengan ide dasar keseimbangan ini Hak Asasi Manusia sangat penting, terlebih dalam proses peradilan pidana seorang saksi yang merupakan kunci dalam menemukan titik terang sebuah tindak pidana. Oleh karena itu dalam proses peradilan pidana harus dilindungi karena itu merupakan hak asasi yang paling mendasar yang dimiliki setiap manusia termasuk saksi.

Saksi merupakan faktor penting dalam perkara pidana terutama dalam hal menemukan terangnya sebuah tindak pidana, sehingga tidak dibenarkan pula dalam melakukan pemeriksaan pihak pemeriksa mengadakan tekanan yang bagaimanapun caranya misalnya pada kasus ancaman, dan sebagainya yang dapat menyebabkan terdakwa atau saksi menerangkan hal belainan yang dianggap tidak sebagai pernyataan pikiran bebas. Harus dijaga pula

jangan sampai saksi dalam suatu persidangan malah menjadi korban dari suatu sidang. Sebagai contoh dalam sidang mengenai perkosaan, terhadap diri saksi sering atau kerap sekali harus menceritakan lagi pengalamannya di depan sidang terbuka atau tertutup.

Hal seperti ini dapat merupakan penyiksaan mental korban, dan dengan demikian dapat dikatakan bahwa ia menjadi korban dari suatu persidangan tersebut. Sedangkan masalah yang sering muncul atau dihadapi dalam suatu praktek perkara pidana adalah adanya seorang saksi yang dihadapkan di persidangan merupakan satu-satunya saksi saja. Padahal dalam peradilan pidana berlaku prinsip unus testis nullus testis, yang artinya satu saksi bukan merupakan saksi, apabila tidak didukung dengan alat bukti lain, maka putusan hakim akan berwujud putusan lepas dari segala tuntutan hukum.

Sebagai upaya yang ditempuh untuk mengatasinya ialah dengan mengupayakan bukti-bukti lain semaksimal mungkin yang dapat memenuhi ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, bahwa untuk dapat memutus suatu perkara dimungkinkan apabila didukung minimal dua alat bukti yang dengan alat bukti yang syah tersebut timbul keyakinan hakim akan kesalahan terdakwa. Demikian fenomenanya penegakan hukum sehingga kadang kala saksi akan menjadi tidak terlindungi hak-haknya dalam perannya dalam mengungkap fakta-fakta tindak pidana. Hal ini sering terjadi karena pernyataan pikiran yang tidak bebas karena ancaman, dan

sebab-sebab lain yang dapat menimbulkan keterangan saksi menjadi beda dengan apa yang dilihat, didengar dan dialaminya.

Muladi²² menyatakan bahwa perlunya pengaturan dan perlindungan hukum bagi saksi dan korban dapat dibenarkan secara sosiologis bahwa dalam kehidupan bermasyarakat semua warga negara harus berpartisipasi penuh, sebab masyarakat dipandang sebagai system kepercayaan yang melembaga "*system of institutionalized trust*". Tanpa kepercayaan ini, kehidupan sosial tidak mungkin berjalan baik, sebab tidak ada pedoman atau patokan yang pasti dalam bertindak laku.

Kepercayaan ini terpadu melalui norma-norma yang diekspresikan di dalam struktur kelembagaan (organisasi) seperti kepolisian, kejaksaan, pengadilan, lembaga koreksi dan sebagainya. Muladi selanjutnya menyatakan bahwa dalam rangka pengaturan hukum pidana terhadap korban kejahatan, secara mendasar dikenal ada dua model, yakni (a) model hak-hak prosedural (*the Procedural Rights Model*); (b) model pelayanan (*the Services Model*). Pada model yang pertama penekanan diberikan pada dimungkinkannya si korban untuk memainkan perannya di dalam proses kriminal atau di dalam jalannya proses peradilan. Dalam hal ini si korban kejahatan diberi hak untuk mengadakan tuntutan pidana atau untuk membantu jaksa atau hak untuk dihadirkan dan didengar di setiap tingkatan

²² Muladi, Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana, Semarang : Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2002, hal. 175-176

sidang pengadilan di mana kepentingannya terkait di dalamnya, termasuk hak untuk diminta konsultasi oleh lembaga pemasyarakatan sebelum diberi bebas bersyarat dan pada akhirnya hak untuk mengadakan perdamaian atau peradilan perdata. Di Perancis, hal ini disebut “partie civile model” atau “civil action model”. Pendekatan semacam ini lebih mengedepankan posisi korban sebagai subyek yang harus diberi hak-hak yuridis yang luas untuk menuntut dan mengejar kepentingan-kepentingannya.

Selanjutnya pada model pelayanan, penekanan diletakkan pada perlunya diciptakan standar-standar baku bagi pembinaan korban kejahatan, yang dapat digunakan sebagai polisi, misalnya, dalam bentuk pedoman dalam rangka notifikasi kepada korban atau kejaksaan dalam rangka penanganan perkaranya, pemberian kompensasi sebagai sanksi pidana yang bersifat restutif dan dampak pernyataan-pernyataan korban sebelum pidana dijatuhkan. Pendekatan ini melihat korban kejahatan sebagai sasaran khusus untuk dilayani dalam kerangka kegiatan polisi dan para penegak hukum lainnya.

Perlindungan adalah segala upaya pemenuhan hak dan pemberian bantuan untuk memberikan rasa aman kepada saksi dan/atau korban yang wajib dilaksanakan oleh Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban atau lembaga lainnya sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini. Perlindungan saksi dan korban bertujuan

memberikan rasa aman kepada Saksi dan/atau Korban dalam memberikan keterangan pada setiap proses peradilan pidana. Perlindungan terhadap saksi dan korban harus diberikan bila menginginkan proses hukum berjalan benar dan keadilan ditegakkan. Ini karena fakta menunjukkan, banyak kasus-kasus pidana maupun pelanggaran hak asasi manusia yang tidak terungkap dan tidak terselesaikan disebabkan adanya ancaman baik fisik atau psikis maupun upaya kriminalisasi terhadap saksi dan korban ataupun keluarganya yang membuat mereka takut memberi kesaksian kepada penegak hukum. Namun sayangnya, hingga kini hal tersebut kurang menjadi perhatian pemerintah.

Sebagai negara hukum, Indonesia belum secara maksimal menghasilkan putusan hukum yang signifikan mencerminkan rasa keadilan serta upaya pemutusan mata rantai impunitas, sebagai bentuk upaya penegakkan hukum bagi para pelaku pelanggaran HAM berat kategori kejahatan terhadap kemanusiaan di Indonesia berdasarkan prinsip pertanggungjawaban. Penegakkan hukum atas pelanggaran akan perlindungan saksi dan korban, tidak hanya merupakan urusan domestik suatu negara, namun menjadi perhatian “masyarakat internasional” dalam kerangka untuk memutus mata rantai praktik impunitas.²³

²³ Nyoman Serikat Putera Jaya, 2004, Op.cit hal 64

F. Metode Penelitian

Metode penelitian sebagai ilmu selalu berdasarkan fakta empiris yang ada dalam masyarakat. Fakta empiris tersebut dikerjakan secara metodis, disusun secara sistematis, dan diuraikan secara logis dan analitis. Fokus penelitian selalu diarahkan pada penemuan hal-hal yang baru atau pengembangan ilmu yang sudah ada.²⁴

Sedangkan yang dimaksud dengan penelitian adalah merupakan kegiatan ilmiah guna menemukan, mengembangkan atau menguji kebenaran suatu pengetahuan yang dilakukan secara sistematis dan metodologis. Metodologis berarti dengan menggunakan metode yang bersifat ilmiah, sedangkan sistematis berarti sesuai dengan pedoman dan aturan yang berlaku untuk suatu karya ilmiah.²⁵

Berdasarkan pengertian diatas, dapat disimpulkan bahwa yang dimaksudkan dengan metode penelitian adalah suatu cara atau jalan untuk memecahkan suatu masalah yang ada guna menentukan, menemukan, mengembangkan, atau menguji kebenaran suatu pengetahuan dengan cara mengumpulkan, menyusun serta menginterpretasikan kata-kata yang sesuai dengan pedoman dan aturan yang berlaku untuk suatu karya ilmiah. Oleh karena itu, metodologi penelitian sangat penting dan menentukan dalam suatu

²⁴ Abdulkadir Muhammad, *Hukum Dan Penelitian Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004, hal.57

²⁵ Muhammad Nazir, *Metode Penelitian*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985, hal.1

penelitian karena kualitas dari hasil penelitian tersebut sangat ditentukan oleh ketetapan metode penelitian yang dipergunakan. Tentang penelitian Soerjono Soekanto mendefinisikan sebagai berikut:

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya. Selain itu juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan yang timbul dalam gejala yang bersangkutan.²⁶

Berdasarkan pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa untuk dapat menemukan suatu kebenaran ilmiah, maka seorang peneliti harus menggunakan suatu metode yang akan menuntunnya kepada arah yang dimaksud dan mempergunakan suatu metode yang selanjutnya akan dijabarkan tahap-tahapnya dalam penelitian ini.

1. Metode Pendekatan

Berdasarkan perumusan masalah dan tujuan penelitian, maka pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis empiris. Pendekatan secara yuridis adalah pendekatan dari segi peraturan perundang-undangan dan norma-norma hukum sesuai dengan permasalahan yang ada, sedangkan pendekatan empiris adalah menekankan penelitian yang bertujuan memperoleh pengetahuan peraturan perundang-undangan yang

²⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, dalam Abdulkadir Muhammad, *Hukum Dan Penelitian Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004 hal.32

menyangkut permasalahan penelitian berdasarkan fakta yang ada.²⁷

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian dalam tesis ini adalah termasuk deskriptif analitis, yaitu menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif yang menyangkut permasalahan di atas. Penelitian deskriptif merupakan jenis penelitian yang memberikan gambaran atau uraian atas suatu keadaan sejelas mungkin terhadap obyek yang diteliti.²⁸ Bersifat deskriptif bahwa dengan penelitian ini diharapkan akan diperoleh suatu gambaran yang bersifat menyeluruh dan sistematis, kemudian dilakukan suatu analisis terhadap data yang diperoleh dan pada akhirnya didapat pemecahan masalah.

Dikatakan deskripsi karena penelitian ini diharapkan mampu memberikan gambaran secara rinci, sistematis dan menyeluruh mengenai segala hal yang berhubungan pelaksanaan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang mengatur tentang implementasi Undang-Undang no. 13 tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban.

3. Jenis Data

²⁷ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1990, halaman 40.

²⁸ Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta : Raja Grafindo, 1982, halaman 10

Dalam mencari dan mengumpulkan data yang diperlukan difokuskan pada pokok-pokok permasalahan yang ada, sehingga dalam penelitian ini tidak terjadi penyimpangan dan kekaburan dalam pembahasan. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

a. Data primer

Data primer yang digunakan diperoleh dari hasil wawancara terhadap informan, khususnya yang berkaitan dengan implementasi Undang-Undang no. 13 tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban.

b. Data sekunder

Data sekunder diperoleh dari penelitian kepustakaan yang meliputi berbagai macam kepustakaan dan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pelaksanaan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang mengatur tentang perlindungan saksi dan korban. Adapun data sekunder diperoleh bahan hukum yang terdiri dari :

1. Bahan hukum primer adalah data hukum yang meliputi :

Sumber-sumber hukum nasional yang berkaitan dengan implementasi Undang-Undang no. 13 tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban, yang terdiri dari beberapa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan saksi di Indonesia antara lain adalah:

- 1) Undang–undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945
 - 2) Kitab Undang–Undang Hukum Pidana.
 - 3) Undang-Undang Perlindungan Saksi dan Korban
 - 4) Peraturan Pemerintah Tentang Perlindungan Saksi dan Korban
2. Bahan hukum sekunder yaitu data yang diperoleh dari berbagai sumber hukum yaitu berbentuk peraturan perundang – undangan yang berlaku, Buku referensi, majalah, hasil penelitian yang berkaitan dengan materi penelitian. Bahan hukum sekunder yaitu: bahan-bahan yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis bahan-bahan hukum primer, seperti literatur-literatur yang berhubungan dengan implementasi Undang-Undang no. 13 tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban atau, tulisan karya ilmiah para ahli dan lain–lain.
3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan-bahan hukum primer dan sekunder antara lain kamus-kamus, *ensiklopedia*, artikel majalah, koran, *data print out internet*.²⁹

4. Metode Pengumpulan Data

²⁹Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Dari Teori Ke Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta, 1995, hal.236.

Menurut Ronny Hanitijo Soemitro, dalam bukunya Metodologi Penelitian Hukum dan Yurimetri, teknik pengumpulan data dalam suatu penelitian dapat dilakukan melalui 4 (empat) cara, yaitu (a) Studi Kepustakaan, (b) Observasi, (c) Interview, dan (d) Kuesioner. Sesuai dengan penelitian ini yang menggunakan pendekatan yuridis empiris, pengumpulan data menggunakan teknik interview, maka dalam mengumpulkan data-data dari hasil wawancara dan observasi yang berkenaan dengan perlindungan saksi. Pada pengumpulan data secara interview dilakukan secara wawancara mendalam (*indepth interview*) merupakan teknik untuk menjangkau data primer yang dilakukan dengan menggunakan pedoman wawancara. Informan dipilih secara *purposive* yaitu sampel yang dipilih secara sengaja karena dianggap memiliki ciri-ciri tertentu yang dapat memperkaya data penelitian.³⁰ Informan yang dipilih oleh penulis dalam hal ini adalah pihak yang berkaitan dengan implementasi Undang-Undang no. 13 tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban. Adapun informan yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

- a) Drs. Aidi Rusli, MM. Selaku Sekretaris Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban
- b) Staff Bagian Hukum dan Pengaduan Masyarakat

³⁰ Prasetya Irawan, Dr, Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk ilmu-ilmu social, FISIP UI, 2006, hal.17

c) Staff Sub Bagian Perlindungan LPSK

5. Analisis data

Metode analisis data yang digunakan adalah metode kualitatif, yaitu data yang diperoleh disusun secara sistematis kemudian dianalisis secara kualitatif agar dapat diperoleh kejelasan masalah yang dibahas. Tujuan digunakannya analisis kualitatif ini adalah untuk mendapatkan pandangan-pandangan mengenai pelaksanaan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang mengatur tentang implementasi Undang-Undang no. 13 tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban.

Analisis data kualitatif adalah suatu cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analitis, yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan dan juga perilakunya yang nyata diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.³¹ Setelah analisis data selesai, maka hasilnya akan disajikan secara deskriptif yaitu dengan menuturkan dan menggambarkan apa adanya sesuai dengan permasalahan yang diteliti, sehingga menghasilkan kesimpulan akhir yang menyerupai jawaban atas permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini sebagai karya ilmiah berbentuk tesis.

³¹ Soerjono Soekanto, *ibid.* halaman 12.

G. Sistematika Penulisan

Lebih terarahnya penulisan tesis memerlukan sistematika yang jelas dan dapat dijadikan pedoman dalam melakukan pembahasan. Berkaitan dengan itu pembahasan tesis ini terdiri dari beberapa bab, antara lain:

- Bab I Bab pendahuluan terdiri dari beberapa sub bab antara lain yang berisikan tentang; latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teori dan metode penelitian;
- Bab II Bab kedua mengkaji lebih mendalam tentang tinjauan pustaka. Adapun kajian pustaka yang disajikan mengenai kebijakan hukum pidana, teori implementasi, system peradilan pidana di Indonesia serta pengertian tentang perlindungan saksi dan korban.
- Bab III Bab ini berisi tentang hasil penelitian dan pembahasan yang dibahas sesuai dengan permasalahan yang telah dirumuskan, antara lain berisikan tentang implementasi UU no. 13 tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban mampu melindungi saksi dan korban dalam sistem peradilan pidana di Indonesia, faktor apa saja yang menjadi kelemahan dalam implementasi Undang-Undang no. 13 tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban serta kebijakan formulasi yang akan datang dalam implementasi

Undang-Undang no. 13 tahun 2006 tentang perlindungan saksi dan korban.

Bab IV Bab penutup yang berisikan tentang kesimpulan dan saran.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Formulasi Kebijakan Hukum Pidana

Usaha-usaha penanggulangan masalah kejahatan telah banyak dilakukan dengan berbagai cara, namun hasilnya belum memuaskan. Menarik sekali apa yang dikemukakan oleh Habib-Ur-Rahman Khan dalam tulisannya yang berjudul *Prevention of Crime - It is Society Which Needs The Treatment' and Not the Criminal*, sebagai berikut:³²

“Dunia modern sepenuhnya menyadari akan problem yang akut ini (maksudnya problem tentang kejahatan, pen). Orang demikian sibuk melakukan penelitian, seminar-seminar, konferensi-konferensi internasional dan menulis buku-buku untuk mencoba memahami masalah kejahatan dan sebab-sebabnya agar dapat mengendalikannya. Tetapi hasil bersih dari semua usaha ini adalah sebaliknya. Kejahatan bergerak terus”.

Salah satu usaha penanggulangan kejahatan ialah menggunakan hukum pidana dengan sanksinya yang berupa pidana. Namun demikian, usaha inipun masih sering dipersoalkan. Perbedaan mengenai peranan pidana dalam menghadapi masalah kejahatan ini, menurut Inkeri Anttila, telah berlangsung beratus-ratus

³² Habib -Ur - Rahman Khan, op.cit., hal. 127: “The modern world is fully aware of this acute problem. People are busy day and night doing research work, holding seminar, international conferences and writing books trying to understand crime and its causes in order to control it. But the net result of all these efforts is to the contrary. Crime marches on”. Lihat dalam Barda Nawawi, 2010, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Genta Publishing, Yogyakarta, Hal. 17-18

tahun³³ dan menurut Herbert L Packer, usaha pengendalian perbuatan anti sosial dengan mengenakan pidana pada seseorang yang bersalah melanggar peraturan pidana, merupakan “suatu problem sosial yang mempunyai dimensi hukum yang penting.”³⁴

Penggunaan upaya hukum, termasuk hukum pidana, sebagai salah satu upaya untuk mengatasi masalah sosial termasuk dalam bidang kebijakan penegakan hukum. Di samping itu, karena tujuannya untuk mencapai kesejahteraan masyarakat pada umumnya, maka kebijakan penegakan hukum inipun termasuk dalam bidang kebijakan sosial, yaitu segala usaha yang rasional untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Sebagai suatu masalah yang termasuk masalah kebijakan, maka penggunaan hukum pidana sebenarnya tidak merupakan suatu keharusan. Tidak ada kemutlakan dalam bidang kebijakan, karena pada hakikatnya dalam masalah kebijakan orang dihadapkan pada masalah kebijakan penilaian dan pemilihan dari berbagai macam alternatif.³⁵ Dengan demikian masalah pengendalian atau penanggulangan kejahatan dengan menggunakan hukum pidana, bukan hanya merupakan problem sosial seperti dikemukakan oleh Packer di atas, tetapi juga merupakan masalah kebijakan (*the problem of policy*).

³³ Inked Anttila, A New Trend in Criminal Law in Finland, dalam *Criminology Between the Rule of Law and The Outlaws*, Edited by Jasperse, van Leeuwen Burow and Toornvilet, Kluwer Deventer, 1976, hal. 145. Lihat juga dalam Barda Nawawi, Ibid. Hal 18.

³⁴ Herbert L. Packer, *The Limits of Criminal Sanction*, Standford University Press, California, 1968, hal.3

³⁵ Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung. 1977, hal. 161.

Istilah “kebijakan” dalam tulisan ini diambil dari istilah “*policy*” (Inggris) atau “*politiek*” (Belanda). Bertolak dari kedua istilah asing ini, maka istilah “kebijakan hukum pidana” dapat pula disebut dengan istilah “politik hukum pidana”. Dalam kepustakaan asing istilah “politik hukum pidana” ini sering dikenal dengan berbagai istilah, antara lain “*penal policy*”, “*criminal law policy*” atau “*strafrechtspolitik*”.

Pengertian kebijakan atau politik hukum pidana dapat dilihat dari politik hukum maupun dari politik kriminal. Menurut Prof. Sudarto, “Politik Hukum” adalah:

- a. Usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu saat.³⁶
- b. Kebijakan dari negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.³⁷

Bertolak dari pengertian demikian Prof. Sudarto selanjutnya menyatakan, bahwa melaksanakan “politik hukum pidana” berarti mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang paling baik dalam arti memenuhi syarat

³⁶ Sudarto, Hukum dan Hukum Pidana (Bandung, Alumni, 1981), hlm. 159.

³⁷ Sudarto, Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat (Bandung, Sinar Baru, 1983), hlm. 20.

keadilan dan daya guna.³⁸ Dalam kesempatan lain beliau menyatakan, bahwa melaksanakan “politik hukum pidana” berarti, “usaha mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa-masa yang akan datang.”³⁹

Dengan demikian, dilihat sebagai bagian dari politik hukum, maka politik hukum pidana mengandung arti, bagaimana mengusahakan atau membuat dan merumuskan suatu perundang-undangan pidana yang baik. Pengertian demikian terlihat pula dalam definisi “penal policy” dari Marc Ancel yang telah dikemukakan pada uraian pendahuluan yang secara singkat dapat dinyatakan sebagai “suatu ilmu sekaligus seni yang bertujuan untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik”. Dengan demikian, yang dimaksud dengan “peraturan hukum positif” (*the positive rules*) dalam definisi Marc Ancel itu jelas adalah peraturan perundang-undangan hukum pidana. Dengan demikian, istilah “*penal policy*” menurut Marc Ancel adalah sama dengan istilah “kebijakan atau politik hukum pidana”.

Menurut A. Mulder⁴⁰, “*Strafrechtspolitiek*” ialah garis kebijakan untuk menentukan:

- a. seberapa jauh ketentuan-ketentuan pidana yang berlaku perlu diubah atau diperbarui;

³⁸ Sudarto, *Op.cit.*, hlm. 161.

³⁹ Sudarto, *Op.cit.*, 1983, hlm. 93 dan 109.

⁴⁰ A. Milder, “*Strafrechtspolitiek*”, *Delikt en Delinkwent*, Mei 1980, hlm. 33.

- b. apa yang dapat diperbuat untuk mencegah terjadinya tindak pidana;
- c. cara bagaimana penyidikan, penuntutan, peradilan dan pelaksanaan pidana harus dilaksanakan.

Definisi Mulder di atas bertolak dari pengertian “sistem hukum pidana” menurut Marc Ancel yang menyatakan, bahwa tiap masyarakat yang terorganisir memiliki sistem hukum pidana yang terdiri dari: (a) peraturan-peraturan hukum pidana dan sanksinya, (b) suatu prosedur hukum pidana, dan (c) suatu mekanisme pelaksanaan (pidana).⁴¹

Usaha dan kebijakan untuk membuat peraturan hukum pidana yang baik pada hakikatnya tidak dapat dilepaskan dari tujuan penanggulangan kejahatan. Jadi kebijakan atau politik hukum pidana juga merupakan bagian dari politik kriminal. Dengan perkataan lain, dilihat dari sudut politik kriminal, maka politik hukum pidana identik dengan pengertian “kebijakan penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana”.

Sistem adalah sesuatu yang terdiri dari sejumlah unsur atau komponen yang selalu dipengaruhi-mempengaruhi dan terkait satu sama lain oleh satu atau beberapa asas.⁴² Suatu sistem merupakan satu kesatuan yang utuh atau bulat dan di dalam sistem tersebut tidak ditemukan adanya pertentangan peran

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 332.

⁴² Visser't Hooft, H. Phh: *Filosofie van de Rechtswetensschap*, dalam C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, (Bandung: Alumni, 1991), hal. 56

maupun fungsi. Dengan demikian fungsi selalu terkait dengan keadaan di mana bagian-bagiannya satu sama lain tergantung secara fungsional⁴³, dan mempunyai batas-batas tertentu tetapi merupakan komponen dari suatu keutuhan yang bulat. Jika salah satu komponen itu berubah maka bagian-bagian lainnya juga pasti berubah.⁴⁴

Sri Soemantri memberikan pengertian mengenai kata “sistem”, yaitu sekelompok bagian (alat dan sebagainya) yang bekerja bersama-sama untuk melakukan sesuatu maksud, misalnya: sistem urat syaraf dalam tubuh; sistem pemerintahan.⁴⁵

Menyebutkan ciri-ciri sistem adalah sebagai berikut⁴⁶ :

- a. Pada hakekatnya sistem itu terbuka, selalu berinteraksi dengan lingkungannya.
- b. Setiap sistem terdiri dari dua atau lebih subsistem, dan setiap subsistem terbentuk dari beberapa subsistem yang lebih kecil.
- c. Antara subsistem terjalin saling ketergantungan, dalam arti bahwa satu subsistem membutuhkan masukan (input) dari subsistem lain dan keluaran (output) dari subsistem tersebut diperlukan sebagai masukan bagi subsistem yang lain lagi.
- d. Setiap sistem memiliki kemampuan menyesuaikan diri dengan lingkungan sekitarnya, melalui mekanisme umpan-balik (*feedback*).
- e. Setiap sistem mempunyai keandalan dalam mengatur diri sendiri (*self regulation*).
- f. Setiap sistem mempunyai tujuan atau sasaran tertentu yang ingin dicapai.

Kata sistem (*system*) mencakup beberapa pengertian, yaitu:

⁴³ Arifin Rahman, *Sistem Politik Indonesia Dalam Perspektif Struktural-Fungsional*, (Surabaya: SIC, 1998), cet.,1, hal. 2.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Sri Soemantri M., *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1992), cet. 1, hal. 32.

⁴⁶ E.M. Awad, *System Analysis and Design*, dalam Eko Budihardjo, *Tata Ruang Pembangunan Daerah Untuk Meningkatkan Ketahanan Nasional*, (Yogyakarta: University Press, 1995), cet. 1, hal. 10-11.

- a. *The Structure or whole formed by the essential principles or facts of a science or branch of knowledge or thought: an organized or methodically arranged set of ideas, theories, or speculations,*
- b. *the content of laws, doctrines, ideas, or principles belonging to a philosophy, a religions or a form of government: an orderly scheme of thought or constitutions”*.⁴⁷

Sedangkan menurut Soerjono Soekanto sistem mencakup masalah-masalah (1) *the elements of the system*, (2) *the division of the system*, (3) *the consistency of the system*, (4) *the completeness of the system*, (5) *the fundamental concepts of the system*.⁴⁸ Jadi sistem merupakan suatu keseluruhan rangkaian, yang mencakup unsur bagian, konsistensi, kelengkapan dan konsepsi atau pengertian dasarnya. Lebih lanjut Soerjono Soekanto mengatakan, apabila dibicarakan mengenai sistem hukum, maka pokok-pokoknya adalah⁴⁹; (1) elemen dari sistem hukum, (2) bidang sistem hukum, (3) konsistensi sistem hukum, (4) pengertian dasar sistem hukum (5) kelengkapan sistem hukum.

J.J.H. Bruggink berpandangan mengenai sistem hukum, dan mengatakan:

“Jika kita mendengar orang menyebut istilah “sistem hukum”, maka yang sedang berbicara seringkali adalah

⁴⁷ 2000 Meriam-Webster, *Incorporated* (dalam bentuk *Cd. Room*).

⁴⁸ Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan Di Indonesia*, (Jakarta: UI Press, 1983) cet. 3, hal. 25. Lihat juga pendapat dari Sri Sumantri yang mengatakan bahwa sistem sekelompok bagian-bagian yang bekerja bersama-sama untuk melakukan suatu maksud. Apabila salah satu bagian rusak atau tidak dapat menjalankan tugasnya, maka maksud yang hendak dicapai tidak akan terpenuhi, atau setidaknya sistem yang telah terwujud akan mendapat gangguan. Sri Sumantri, *Sistem-Sistem Pemerintahan Negara-Negara*, (Bandung: Tarsito, 1976), hal. 17

⁴⁹ Lihat juga Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, 1983), cet. 1, hal. 9-10.

seorang pembicara yang berkerangka acuan Ilmu Hukum, yang mendekati hukum dari aspek sistematisnya. Ia dengan itu bermaksud hendak memperlihatkan aturan-aturan hukum dan putusan-putusan hukum yang berlaku dalam suatu masyarakat tertentu dalam suatu hubungan saling berkaitan. Istilah sistem hukum yang dimaksud berkenaan dengan suatu keseluruhan hukum yang terbatas”.⁵⁰

Sistem hukum tersusun atas sejumlah subsistem, yaitu sebagai komponen-komponen yang saling terkait dan berinteraksi.⁵¹ Kemudian Mochtar Kusumaatmadja memandang komponen sistem hukum itu terdiri dari⁵²: (1) asas-asas dan kaidah-kaidah, (2) kelembagaan hukum, dan (3) proses-proses perwujudan kaidah-kaidah dalam kenyataan. Sedangkan menurut

⁵⁰ J.J.H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, alih bahasa Arief Sidharta (Bandung: Aditya Bakti, 1995), cet. 1, hal. 139.

⁵¹ Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, (Bandung: Mandar Maju, 1999), cet. 1, hal. 76. Lihat juga pendapat Sudikno Mertokusumo: *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, (Yogyakarta, Liberty, 1995), cet. 4, hal. 115 mengatakan: “Sistem hukum adalah suatu kesatuan yang terdiri dari unsur-unsur yang mempunyai interaksi satu sama lain dan bekerja sama untuk mencapai tujuan kesatuan tersebut. Kesatuan tersebut diterapkan terhadap kompleks unsur-unsur juridis seperti peraturan hukum, asas hukum dan pengertian hukum”. Bandingkan dengan pendapat A. Hamid S. Attamimi, dalam makalahnya yang berjudul: “Peraturan Perundang-Undangan Sebagai Data Sekunder Bagi Penelitian Hukum Dalam Perspektif Normatif”, yang disampaikan dalam *Lokakarya Penyusunan Materi Penataran Untuk Metode Penelitian Kwalitatif*, diselenggarakan oleh FH UI di Jakarta, 3-4 Juni 1993, hal. 2, mengatakan: “Mengenai asas hukum orang berbeda pendapat, apakah termasuk dalam sistem hukum atau tidak. Sedangkan norma hukum sudah disepakati termasuk bagian dari sistem hukum. Mereka yang memandang bahwa asas hukum sebagai bagian dari sistem hukum berpendapat, asas hukum mengikat masyarakat hukum sebagaimana halnya dengan norma hukum. Sedangkan mereka yang memandang asas hukum berada di luar sistem hukum berpendapat asal hukum pada hakekatnya merupakan ketentuan moral, politik atau kebiasaan. Ia hanya mempengaruhi para pembentuk hukum dan tidak mengikat masyarakat hukum secara langsung.

⁵² Ibid.

John Henry Merryman: *"A legal system is an operating set of legal institutions, procedure, and rules"*.⁵³

Haris melihat sistem hukum terdiri dari tiga elemen yaitu: (1) institusi legal sistem, (2) historik legal sistem, dan (3) momentary legal sistem (sistem hukum sementara).⁵⁴ Mengenai elemen dari sistem hukum, John Henry Merryman mengatakan:

"A more adequate defenition of a legal system, would include a number of additional components: legal extention, legal penetration, legal culture, legal structures, legal actors and legal process. There are highly interrelated concepts, and each ot them is further related to the form and content of rules of law in the system. Like other social system, the legal system has boundries, and its components are interrelated by an internal logic ... the legal culture is its internal logic. Legal structures, actors and process describe its component parts and the way they function".⁵⁵

H.L.A. Hart, mencoba melihat fungsi hukum dari inti hukum sebagai suatu sistem aturan primer dan sekunder. Aturan primer merupakan ketentuan mengenai kewajiban-kewajiban yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan pergaulan hidup, sedangkan aturan-aturan sekunder terdiri dari⁵⁶:

(1) *Rules of recognition*, yaitu aturan-aturan yang menjelaskan apa yang dimaksudkan oleh aturan-aturan primer, (2) *rules change*, yaitu aturan-aturan yang mengesahkan aturan-aturan

⁵³ "John Henry Merryman, *The Sivil Law Tradition, An Introduction to the Legal Systems of Western Europe and Latin America*, (Standford, California: Stanford University Press, 1969), hal. 1.

⁵⁴ Jw. Harris, *Suatu Teori Strukturalis Tentang Hukum Suatu Tinjauan Agnostik*, ed. Adam Podgorecki dan Christopher J. Whelan, Op.Cit, hal. 45//.,

⁵⁵ John Henry Merryman, *Op. Cit.*, hal. 64.

⁵⁶ Ronny Hanitjo Soemintro, *Permasalahan Hukum Di Dalam Masyarakat*, (Bandung: Alumni, 1980), hal. 2-3.

primer, (3) *rules of adjudication*, yaitu aturan-aturan yang memberikan hak-hak kepada perorangan untuk menetapkan apakah suatu aturan primer telah dilanggar.

Dalam hubungan dengan sistem hukum Daniel S. Lev mengatakan:

“Sistem hukum terdiri dari berbagai proses formal, yang melahirkan lembaga-lembaga formal, bersama-sama dengan proses-proses informal di sekelilingnya. Dalam negara modern lembaga-lembaga sentral sistem hukum adalah birokrasi, termasuk pula di dalamnya pengadilan”.⁵⁷

Sistem hukum harus terbuka untuk melakukan pembaharuan maupun perombakan karena ada instrumen yang tidak cocok lagi dengan perkembangan jaman, terutama menuju sistem hukum modern, dengan karakteristik sebagai berikut⁵⁸:

“(a) uniform and unvarying in their application; (b) transactional; (c) universalistic; (d) hierarchical; (e) organized bureaucratically; (f) rational; (g) run by professional; (h) lawyers replace general agents; (i) amandable; (j) political; (k) legislative, judicial and executive are separate and distinct”.

Bagir Manan membagi kedalam beberapa sub sistem yaitu⁵⁹:

- (1) Subsistem penciptaan atau pembentukan. Subsistem ini bukan hanya mengenai tata cara penciptaan dan pembentukan hukum. Subsistem penciptaan berkaitan pula dengan hal-hal seperti sendi-sendi dan corak hukum mengutamakan hukum tertulis dan tidak tertulis. Bagaimana

⁵⁷ Lihat dalam Padmo Wahjono, *“Sistem Hukum Nasional Dalam Negara Hukum Pancasila”*, Pidato ilmiah pada Peringatan Dies Natalis Universitas Indonesia ke-33, Jakarta: CV. Rajawali, 1983 hal. 119.

⁵⁸ *Ibid.*, hal. 64.

⁵⁹ Bagir Manan, “Peranan Hukum Islam Dalam Pembangunan Hukum Nasional”, disampaikan dalam seminar mengenai “Peranan Hukum Islam Dalam Pembangunan Hukum Nasional”, di Banjarmasin, Juni 1996, hal. 13-14.

peranan Hakim dalam penciptaan hukum dan sebagainya. Penyebaran- penyebaran wewenang pembentukan hukum secara bertingkat dan lain sebagainya antara pusat dan daerah.

- (2) Subsistem isi atau materi hukum. Subsistem isi hukum akan terdiri dari asas-asas hukum dan kaidah-kaidah hukum. Pembangunan kaidah hukum bukan sekedar untuk menutupi “kekosongan hukum”. Isi hukum dibuat baik dalam rangka memperoleh perlindungan secara adil dan benar, memperoleh kesempatan secara adil dan benar, maupun memperoleh manfaat sebesar-besarnya dalam bentuk kesejahteraan dan ketenteraman hidup sesuai dengan martabat dan harkat manusia.
- (3) Subsistem penerapan dan penegakan hukum. Subsistem penerapan dan penegakan hukum akan mencakup kelembagaan dan tata cara penerapan dan penegakan hukum nasional. Subsistem penerapan dan penegakan bukan saja menentukan tercapai tidaknya tujuan hukum nasional, tetapi juga sebagai instrumen yang menjamin dinamika isi sistem hukum nasional.

Dalam kaitan antara hukum dan sistem hukum dalam tatanan hukum nasional, Bagir Manan melihat dari dua segi:

Pertama, sistem hukum merupakan “wadah” yang menjamin harmonisasi dan mengarahkan perkembangan asas dan kaidah hukum satu sama lain. Sistem hukum akan menjamin hubungan yang menyatukan secara fungsional antara berbagai asas dan kaidah hukum. *Kedua*, sistem hukum tidak lain dari kumpulan asas dan kaidah hukum itu sendiri yang tersusun secara fungsional satu sama lain yang senantiasa tumbuh dan berkembang sesuai dengan pertumbuhan dan perkembangan asas dan kaidah hukum. Dengan perkataan lain sistem hukum tidak lain atau sekedar refleksi sistematis dari asas dan kaidah hukum yang ada dan tumbuh dalam masyarakat.⁶⁰

Lebih lanjut Bagir Manan mengatakan bahwa sebagai refleksi dari asas dan kaidah hukum, maka pada dasarnya sistem

⁶⁰ Bagir Manan, “Pemahaman Mengenai Sistem Hukum Nasional”, disampaikan pada kuliah pendahuluan (pra pasta) program ilmu hukum, Pascasarjana UNPAD Bandung, tgl. 1 Oktober 1994, hal. 2.

hukum sekurang-kurangnya mencerminkan atau cerminan dari asas dan kaidah hukum itu sendiri.⁶¹ Dalam pengertian ini sistem hukum bukanlah suatu hasil bentukan atau buatan melainkan suatu penemuan. Menemukan mengandung pemahaman bahwa isi dari sistem tersebut telah ada. Fungsi penemuan hanya sekedar penyusunannya dalam satu rangkaian sistematis sehingga dapat diketahui dan dikenali. Dalam pengertian penemuan ini, maka sistem hukum bukanlah terutama menjadi politik hukum melainkan sebagai suatu hasil kajian ilmu pengetahuan.⁶² Dari uraian di atas dapat ditarik suatu pemahaman bahwa setiap negara mempunyai sistem hukum, yaitu sebagai refleksi dari asas dan kaidah hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat nasional suatu negara.

Sistem hukum antara satu negara dengan negara yang lain tidaklah selalu sama atau seragam (*uniformity*), karena perkembangan sistem hukum yang terdapat dalam suatu negara banyak dipengaruhi oleh nilai-nilai sejarah, politik, dan sosial budaya dari masyarakatnya, sedangkan nilai-nilai sejarah, politik, dan sosial budaya antara satu negara dengan negara lainnya tidaklah sama. Dengan demikian sifat dari suatu sistem hukum adalah selalu terbuka, yang di dalamnya orang hanya dapat menunjukan di sana sini ada perkaitan⁶³, atau hubungan timbal

⁶¹ *Ibid.*, hal. 3

⁶² *Ibid.*,

⁶³ J.J.H. Bruggink, *Op. Cit.* hal.138.

balik dengan lingkungannya.⁶⁴ Di sinilah diperlukan usaha untuk mempelajari sistem hukum negara lain melalui metode perbandingan hukum. Sedangkan dalam mempelajari suatu sistem hukum diperlukan pemahaman terhadap antropologi hukum seperti diutarakan oleh Alba Negri: *“Legal anthropology is an informative experience for one who studies comparative law”*⁶⁵, karena antropologi hukum mengajarkan keseluruhan dasar-dasar kebenaran.⁶⁶

Mempelajari sistem hukum dari suatu negara sudah tentu tidak terlepas dari usaha untuk mempelajari nilai-nilai yang hidup dalam masyarakatnya, karena sistem hukum sebagai refleksi dari asas-asas dan norma-norma hukum yang dipengaruhi oleh faktor-faktor budaya, sosial, ekonomi, sejarah dan sebagainya. Lawrence M. Friedman mengatakan *“Systems are not self-contained, closed entities, responding entirely to their own logic, traditions, and imperatives... No one seriously assert, that law and legal systems are, totally autonomous”*.⁶⁷ Oleh karena itu selalu terjadi perkembangan dalam suatu sistem hukum untuk mengakomodir dan merespon perubahan yang terjadi. Sistem hukum yang terbuka menurut Paul Scholten disebut *open system van het recht*,

⁶⁴ Sudikno Mertokusumo, *Op. Cit.*, (Menenal ...), hal. 117.

⁶⁵ Alba Negri, “Il giurista dell’area romanista di fronte all’ etuologia giuridica”, (1983), 161-169, dalam Rodolfo Sacco, “Legal Formants: A Dynamic Approach To Comparative Law”, *The American Journal Of Comparative Law*, vol. 39, (1991), hal. 8.

⁶⁶ Rodolfo Sacco, *Ibid.*, hal. 8

⁶⁷ Lawrence M. Friedman, *The Republic Of Choice Law, Authority, and Culture*, (Cambrige, Massachusetts, London, England: Harvard University Press, 1990), hal. 3.

yang melihat sistem hukum itu tidak statis, karena membutuhkan putusan-putusan atau penetapan-penetapan yang senantiasa menambah luasnya sistem hukum tersebut.⁶⁸

Ada perbedaan antara sistem hukum *Civil Law* dan *Common Law*. Sistem hukum Kontinental atau *Civil Law* senantiasa diasumsikan bersumber pada hukum yang tertulis yang dibuat parlemen dan dihimpun dalam suatu bentuk kodifikasi, sedangkan hukum yang tidak tertulis hanyalah dianggap sebagai pelengkap hukum yang tertulis (kodifikasi). Sedangkan sistem hukum Anglo Saxon atau *Common Law* hukumnya bersumber dari putusan-putusan Hakim yang kemudian melahirkan *precedent*.

Berjalannya sistem hukum merupakan aspek yang tidak terpisahkan dari berfungsinya hukum dalam masyarakat, karena di dalam fungsi hukum terlihat secara jelas apakah hukum dapat menunjukkan perannya atau tidak. Hukum dapat menunjukkan perannya dalam masyarakat tentu saja tidak terlepas dari peranan non hukum dari unsur-unsur budaya. Itulah sebabnya dikatakan bahwa budaya hukum merupakan motor penggerak untuk dapat berfungsinya hukum secara baik dalam suatu masyarakat, karena menurut Gustaf Radbruch dalam W. Friedman mengatakan, “semua kultur bertujuan merealisasikan nilai-nilai, tidak hanya

⁶⁸ Paul Scholten, Mr. C. Asser's *Handleiding Tot De Beoefening van Het Nederlandsch Burgerlijk Recht: Algemeen Deel*, dalam Rusdy Effendy dan Achmad Ali, *Menjawab Tantangan Problem Pembangunan Non Hukum Melalui Sarana Pengadilan Dan Putusan Hakim, Bunga Rampai Pembangunan Hukum*, Op. Cit. hal. 347.

memahaminya, jadi kultur bukan akal murni tetapi praktis⁶⁹ , sedangkan fungsi hukum itu sendiri sebagaimana yang telah dinyatakan oleh E.A. Goebel (seorang anthropoloog) dalam bukunya Ronny Hanitijo Soemintoro, yaitu⁷⁰:

- a. Menetapkan pola hubungan antara anggota-anggota masyarakat dengan cara menunjukkan jenis-jenis tingkah laku mana yang diperbolehkan dan mana yang dilarang.
- b. Menentukan alokasi wewenang, memerinci siapa yang boleh melakukan paksaan, siapa yang harus mentaatinya, siapa yang memilih sanksi yang tepat dan efektif.
- c. Menyelesaikan sengketa.
- d. Memelihara kemampuan masyarakat untuk menyesuaikan diri dengan kondisi-kondisi kehidupan yang berubah, yaitu dengan cara merumuskan kembali hubungan-hubungan esensial antara anggota-anggota masyarakat.

Leopold Pospisil yang mengutip pendapat Davis et. all, sebagaimana disunting oleh T.O. Ihromi, mengatakan tanggapannya sebagai berikut.:

“Dalam kupasan-kupasan ilmiah, hukum pada umumnya dianggap sebagai unsur kebudayaan yang telah maju. Sering dikemukakan bahwa hukum tidak ditemukan pada masyarakat-masyarakat petani yang masih terbelakang dan khususnya dikatakan tidak ada pada suku bangsa pemburu dan pengumpul makanan...yang digunakan sebagai batu ujian oleh para sarjana adalah yang menekuni ilmu hukum, ilmu politik, dan sosiologi ialah defenisi mengenai hukum yang memang hanya memberikan ruang bagi hukum Eropa Barat dan bekas jajahannya, misalnya kalau tidak ada petugas-petugas resmi yang menyelesaikan sengketa melalui interpretasi dan penerapan aturan-aturan hukum pada situasi tertentu, dengan

⁶⁹ W. Friedmann, *Teori & Filsafat Hukum Idealisme Filosofis & Problema Keadilan*, (Susunan II), (Jakarta: Rajawali, 1990), hal. 42, (diterjemahkan dari judul asli, *Legal Theory*, oleh Mohamad Arifin), mengutip pendapat Radruick dan Dabin tentang *Legal Philosophies of Lask*, *Seri Filosofi Legal Abad ke-20*.

⁷⁰ Ronny Hanitijo, *Op. Cit.*, hal. 2.

kata lain kalau tidak terdapat pengadilan maka hukum seperti diartikan di sini tidaklah ditemukan”.⁷¹

Pospisil menolak pandangan yang dikemukakan oleh Davis et. al tersebut, dan mengatakan:

“Hal yang menarik adalah kalau definisi itu digunakan sebagai titik tolak, maka yang tidak memiliki masalah hukum bukanlah masyarakat primitif raja, tetapi juga mengingkari adanya hukum di banyak negara Eropa lainnya, dan malahan juga di beberapa negara peradapan tuan di Eropa. Sebelum jaman pemerintahan berdasarkan komunisme di Cina. para petugas hukum di situ misalnya tidak memerlukan penginterpretasinya dan menerapkan aturan-aturan hukum untuk dapat menggunakan dalam usaha penyelesaian sengketa. Mereka menggunakan aturan-aturan sebagai pedoman, contoh yang memang bermanfaat, tetapi yang dalam penanganan kasus-kasus konkrit tidak selamanya harus diikuti”.⁷²

Sebenarnya keberadaan dan pentingnya budaya hukum sebagai landasan utama untuk melaksanakan norma-norma hukum atau berperilaku dalam kegiatan hidup berbangsa dan bernegara yang harus diwujudkan dalam kepatuhan terhadap hukum telah diletakkan pertama sekali oleh bapak pendiri bangsa ini (*founder father*) melalui rambu-rambu yang ditentukan dalam penjelasan UUD 1945, yang rumusannya demikian:

“Yang sangat penting dalam pemerintahan dan dalam hal hidupnya negara, ialah semangat, semangat para penyelenggara, semangat para pemimpin pemerintahan. Meskipun dibikin Undang-Undang Dasar yang menurut kata-katanya bersifat kekeluargaan, apabila semangat para

⁷¹ Leopold Pospisil, *Op. Cit.*, hal. 65, (Pospisil mengutip pendapat dari Davis F. James, Henry H. Foster, C. Ray Jeffery and E. Eugene Davis: *Society and the Law: New Meaning for an Old Profession*: New York, The Free Press, 1962, hal. 45).

⁷² *Ibid.* hal. 65.

penyelenggara negara, para pemimpin pemerintahan itu bersifat perorangan, Undang-Undang Dasar tadi tentu tidak ada artinya dalam praktek. Sebaliknya, meskipun Undang-Undang Dasar itu tidak sempurna, akan tetapi jikalau semangat para penyelenggara pemerintahan baik, Undang-Undang Dasar itu tentu tidak akan merintang jalannya negara. Jadi yang paling penting adalah semangat”.⁷³

Demikian juga secara kelembagaan (struktural), perorangan, dan kelompok yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem penegakan hukum telah dirumuskan konsepsi-konsepsi tentang kepatuhan seseorang terhadap hukum di dalam UUD 1945, yaitu bagaimana pemerintah, masyarakat dan lembaga-lembaga (struktural) melaksanakan nilai-nilai yang aktual dan relevan dengan kemajuan sesuai dengan apa yang terkandung dalam nilai-nilai Pancasila. Dengan demikian secara tegas-tegas UUD 1945 telah mendahulukan kualitas manusia dari pada hukum, ini berarti bahwa sejak semula UUD 1945 telah memberikan perhatian terhadap peranan budaya hukum lebih dari substansi dan struktur hukum.

Secara kelembagaan dalam hal ini pemerintahan negara telah menggariskan keharusan kepatuhan terhadap hukum dengan merumuskan: (1) Negara Indonesia adalah Negara Hukum dan tidak berdasarkan atas kekuasaan, (2) Pemerintah berdasar atas sistem Konstitusi (hukum dasar) tidak berdasarkan absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas), (3) Presiden harus

⁷³ Lampiran Berita Republik Indonesia, thn. II, No. 7, 15 Februari 1946.

menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan Majelis ... ia wajib menjalankan keputusan-keputusan Majelis. Secara perorangan kepatuhan terhadap hukum dapat dilihat dalam rumusan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945: "Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya".

Marc Galanter mengatakan, bahwa kebudayaan yang dimiliki oleh suatu masyarakat tertentu, menentukan isi dan gaya yang sepantasnya bagi berbagai peranan-peranan hukum dan proses-prosesnya.⁷⁴ Pembentukan budaya hukum tidak dapat dipisahkan dari politik pada umumnya. Politik sebagai etika tugasnya memilih dan menentukan tujuan-tujuan sosial yang mana harus diperjuangkan. Politik sebagai teknik ialah pemilihan dan penentuan jalan-jalan mana yang harus ditempuh untuk merealisasi tujuan-tujuan sosial. Kelsen membedakan antara politik sebagai etika dan politik sebagai teknik.⁷⁵

Politik hukum Indonesia hendaknya lebih mirip politik teknik, yakni antara lain penentuan segala daya yang dapat dijalankan untuk mencapai penciptaan kultur hukum, karena kita telah mempunyai Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum, yang di dalamnya sudah terkandung berbagai idealisme-idealisme

⁷⁴ Marc Galanter, *Op. Cit.* hal. 136.

⁷⁵ S. R. Nur, *Membina Hukum Adat Menjadi Penghayatan Pancasila Di Bidang Hukum, Bunga Rampai Pembangunan Hukum Indonesia*, Ibid., hal. 195.

untuk berperilaku sesuai dengan hukum, karena menurut Lon L. Fuller hukum pada akhirnya harus diilhami oleh aspirasi kewajiban moral⁷⁶, kemudian hukum dan moral harus berjalan secara bersama-sama, dan setiap subkultur baik pada masa lalu maupun saat ini memiliki kode moral (*every society, every subculture within a society, past or present, has had a moral code*)⁷⁷, sebagaimana juga dikatakan oleh Lawrence M. Friedman: “*Civic-mindedness, fairness, and morality relate to the form or content of rules*”.⁷⁸ Kemudian moralitas menurut Tom L. Beauchamp adalah lembaga sosial (*social institution*), yang menciptakan standard-standard pengakuan dari budaya anggota-anggota masyarakat. Moralitas meliputi praktek-praktek yang dialihkan dari generasi ke generasi berikutnya. Oleh karena itu moralitas memiliki status sosial yang kuat dan tahan lama (*enduring*) sebagai pedoman bertindak, dan secara sederhana, maka moral adalah produk satu budaya (*a moral standard is simply a culture product*).⁷⁹

Finnis dalam Ian McLeod menyebutkan, bahwa ada 9 (sembilan) yang diharuskan (*requirements*) dalam melaksanakan keputusan (*practical reasonableness*) sebagai dasar kebaikan manusia yang berguna (*basic human goods*) yaitu:

⁷⁶ Lon L. Fuller, *The Morality of Law*, (New Haven And London: Yale University Press, 1968), hal. 69, hal.5.

⁷⁷ Richard A. Posner, *The Problematics of Moral and Legal Theory*, (Cambridge, Massachusetts, London England: The Belknap of Harvard University Press, 1999), hal. 19 dan 113.

⁷⁸ Lawrence M. Friedman, *Op. Cit*, (Law And...), hal.139

⁷⁹ “Tom L. Beauchamp, *Philosophical Ethics An Introduction to Moral Philosophy*, (Boston Burr Ridge: MC Graw Hill, 2001), hal.4 dan 23.

"A coherent plan of life, no arbitrary preferences, among values; no arbitrary preferences amongst persons; detachment and commitment; the (limited) relevance of consequences; efficiency within reason; respect for every basic value in every act; the requirements of the common good; and following one's conscience".⁸⁰

Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa perilaku hukum yang ideal merupakan fungsi dari: (1) pengetahuan hukum, (2) penghormatan hukum, (3) pendidikan dan (4) disiplin. Kemudian perilaku hukum itu tidak jatuh dari langit begitu saja.⁸¹ Tentu semua fungsi idealisme yang dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo ini haruslah dilaksanakan melalui proses pelebagaan/internalisasi nilai-nilai sosial dalam diri seseorang. Lebih lanjut Satjipto Rahardjo dengan mengalaborasi pendapat Fuller, mengatakan:

"Keberhasilan hukum itu tergantung pada adanya atau bekerjanya faktor-faktor energi, pandangan, inteligensi serta ketekunan mereka yang menjalankan hukum itu. Kemudian di dalam mengamati hukum dalam suatu negara maka kita tidak dapat berhenti pada pengamatan terhadap tata hukumnya dalam keadaan diam saja, yaitu bagaimana dapat dibaca perundang-undangnya. Melainkan sebagai suatu usaha manusia, maka adalah lebih penting untuk mempelajari bagaimana mereka itu berusaha untuk mewujudkan nilai-nilai yang dikandung di dalam tata hukumnya itu dalam kenyataan hidup sehari-hari...,tata hukum itu bukannya suatu rumusan yang kering, sesuatu yang bebas nilai, melainkan sesuatu yang sarat dengan usaha mewujudkan nilai-nilai tertentu yang dijunjung di dalam masyarakat ditempat itu".⁸²

⁸⁰ Ian McLeod, *Legal Theory*, (London: Manse Cremeona, 1998), hal. 94-96.

⁸¹ Satjipto Rahardjo, *Op. Cit*, (Pembangunan...), hal. 3

⁸² Satjipto Rahardjo, *Aneka Persoalan Hukum Dan Masyarakat*, (Bandung: Alumni, 1977), hal. 145.

Pandangan yang dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo tersebut hampir sama dengan pandangan yang dikemukakan oleh Victor Li, mengatakan:

*“Proper modes of behaviour are thought not through written law, but rather through a lengthy and continuing educational process whereby a person first learns and then internalizes the socially accepted values as norms. Compliances is obtained from a genuine understanding and acceptance of the proper rules of conduct. Where such selfcontrol fails, social pressure arises spontaneously to correct and to control the deviant”.*⁸³

Jadi bentuk-bentuk perilaku yang tepat adalah pemikiran yang diperoleh tidak melalui hukum tertulis, tetapi melalui satu proses pendidikan yang lama dan berlanjut, di mana seseorang pertama belajar dan kemudian menginternalisasi nilai-nilai norma sosial dalam perilaku yang benar. Di mana jika pengendalian diri gagal, maka tekanan sosial akan muncul secara spontan untuk mengoreksi dan mengendalikan penyimpangan yang terjadi. Dengan demikian budaya hukum dimulai dari nilai-nilai, sikap, moral, kemudian diwujudkan di dalam tindakan atau perilaku hukum, baik perilaku hukum masyarakat (public) maupun perilaku yang terkait dengan kelembagaan (Legislatif, Eksekutif dan Judikatif). Di dalam kata “tindakan” (*action*) terkandung pengertian tentang semua perilaku manusia, dan kata “tindakan” ini menunjukkan semua perilaku individu untuk mencapai tujuannya.⁸⁴

⁸³ Victor Li, *Loc. Cit.*

⁸⁴ M. Weber, *The Theory of Social and Economy and Society Organization*, translated by A.M. Henderson and Parson, (The Free Press, New York, 1947), hal. 88, dikutip oleh David N. Schiff, dalam: *Hukum Sebagai Suatu Fenomena Sosial*, ed. Adam Podgorecki dan Christopher J. Whelan, Op. Cit., hal. 262.

B. Sistem Peradilan Pidana di Indonesia

Penal Policy adalah suatu ilmu sekaligus seni yang pada akhirnya mempunyai tujuan praktis untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik dan untuk memberi pedoman tidak hanya kepada pembuat undang-undang, tetapi juga kepada pengadilan yang menerapkan undang-undang dan juga kepada para penyelenggara atau pelaksana putusan pengadilan.⁸⁵

Selanjutnya, dinyatakan pula :

“Between the study of criminological factor on the one hand, and the legal technique on the other, there is room for a science which observes legislative phenomenon and for a rational art within which scholar and practitioners, criminologist and lawyers can come together, not as antagonists or in fratricidal strife, but as fellow-workers engaged in a common task, which is first and foremost to bring into effect a realistic, humane, and healthily progressive penal policy”

(Di antara studi mengenai faktor-faktor kriminologis di satu pihak dan studi mengenai teknik perundang-undangan di lain pihak, ada tempat bagi suatu ilmu pengetahuan yang mengamati dan menyelidiki fenomena legislative dan bagi suatu seni yang rasional, di mana para sarjana dan praktisi, para ahli kriminologi dan sarjana hukum dapat bekerja sama tidak sebagai pihak yang saling berlawanan atau saling berselisih, tetapi sebagai kawan sekerja yang terikat di dalam tugas bersama, yaitu terutama untuk menghasilkan suatu kebijakan pidana yang realistic, humanis dan berpikiran maju (progresif) lagi sehat)⁸⁶

Bertitik tolak dari pandangan di atas, pada hakikatnya masalah kebijakan hukum pidana di Indonesia bukanlah semata-

⁸⁵ Marc Ancel, *Social Defence, A Modern Approach to Criminal Problems* (London, Routledge & Kegan Paul, 1965), hal. 4-5 dalam Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, hal.21-22

⁸⁶ Ibid

mata pekerjaan yang bersifat teknis perundang-undangan yang dapat dilakukan secara yuridis normatif dan sistematis-dogmatik, akan tetapi juga memerlukan pendekatan yuridis factual, yang dapat berupa pendekatan secara sosiologis, historis dan komparatif serta pendekatan komprehensif dari berbagai disiplin sosial lainnya dan pendekatan integral dengan kebijakan sosial dan pembangunan nasional pada umumnya.

Berbagai bentuk reaksi atau respons sosial dapat dilakukan untuk menanggulangi kejahatan, antara lain dengan menggunakan hukum pidana. Dengan demikian menurut Muladi, penegakan hukum pidana merupakan bagian dari kebijakan penanggulangan kejahatan. Tujuan akhir dari politik kriminal ialah perlindungan masyarakat untuk mencapai tujuan utama yaitu kesejahteraan masyarakat, seperti yang digambarkan dalam skema berikut ini :⁸⁷

⁸⁷ Muladi, Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana, Universitas Diponegoro, Semarang, 1995, hal 8

Gambar 1
Antar hubungan Penegakan Hukum Pidana, Politik Kriminal dan
Politik Sosial



Penanggulangan kejahatan melalui sarana penal lazimnya secara operasional dilakukan melalui langkah-langkah yaitu Perumusan norma-norma yang di dalamnya terkandung adanya unsur substansif, struktural dan kultural masyarakat dimana sistem hukum pidana itu diberlakukan. Sistem hukum pidana yang berhasil dirumuskan itu selanjutnya secara operasional bekerja lewat suatu sistem yang disebut Sistem Peradilan Pidana (Criminal Justice Sistem).⁸⁸

Sistem Peradilan Pidana (terpadu) bisa berdimensi internal, namun bisa juga berdimensi eksternal. Berdimensi

⁸⁸ Ibid, hal. 7

internal apabila perhatian ditujukan kepada keterpaduan subsistem seperti Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Pemasyarakatan. Sedangkan dimensi eksternal lebih karena kaitannya yang hampir tidak bisa dipisahkan dari sistem sosial yang lebih luas.⁸⁹

Sistem Peradilan Pidana (Criminal Justice System) harus dilihat sebagai The network of courts and tribunals which deal with criminal law and his enforcement. Pemahaman pengertian sistem dalam hal ini harus dilihat dalam konteks baik sebagai Physical System dalam arti seperangkat elemen yang secara terpadu bekerja untuk mencapai suatu tujuan, maupun sebagai Abstract System dalam arti gagasan-gagasan yang merupakan susunan yang teratur yang satu sama lain berada dalam ketergantungan.⁹⁰ Selanjutnya menurut Muladi, Sistem Peradilan Pidana harus dilihat sebagai open system, sebab pengaruh lingkungan seringkali berpengaruh terhadap keberhasilan sistem tersebut mencapai tujuannya.⁹¹

Sebagai contoh, Muladi mengemukakan keberhasilan sistem peradilan baik di negeri Belanda maupun di Jepang dalam rangka masukan *crime rate* disebabkan karena partisipasi masyarakat dalam sistem peradilan pidana yang sudah melembaga.

⁸⁹ Muladi, Demokratisasi, Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum di Indonesia, The Habibie Center, Jakarta, 2002, hal.34

⁹⁰ Gordon B. Davis, Management Information System Conceptual Fundation Structure and Development, Mc. Graw Hill, Tokyo, Sydney, 1974 hal. 81-86 dalam Muladi, Kapita Selektta Sistem Peradilan Pidana, Universitas Diponegoro, Semarang, 1995, hal.15

⁹¹ Muladi, Kapita Selektta Sistem Peradilan Pidana, Ibid.

Dari kaca mata pendekatan sistem ini akan selalu tampak kaitan, bahkan interface antara politik perundang-undangan dengan administrasi peradilan pidana beserta filosofi yang mendasarinya.

Berbicara masalah penegakan hukum sebenarnya tidak terlepas dari pemikiran-pemikiran tentang efektifitas hukum. Menurut Soerjono Soekanto,⁹² bahwa masalah efektifitas hukum berhubungan erat dengan usaha yang dilakukan agar hukum itu benar-benar hidup dalam masyarakat, dalam artian berlaku secara filosofis, yuridis dan sosiologis. Berlaku secara filosofis, berarti bahwa hukum itu berlaku sebagaimana yang dikehendaki atau dicitakan oleh adanya hukum tersebut. Berlaku secara yuridis, berarti sesuai dengan apa yang telah dirumuskan, dan berlaku secara sosiologis berarti hukum itu dipatuhi oleh warga masyarakat tersebut. Pandangan Soekanto tersebut memang menjadi tepat dan baik jika saja, secara filosofis, substansi hukumnya mencerminkan kehendak rakyat dan nilai-nilai keadilan yang berkembang di masyarakat (*volonte generale*) dan bukan merupakan pencerminan kehendak penguasa yang membuat hukum/yang absolute dan korup.⁹³

Penegakan hukum bukanlah semata-mata berarti pelaksanaan perundang-undangan, walaupun di dalam kenyataan di Indonesia kecenderungannya adalah demikian, sehingga

⁹² Soerjono Soekanto dalam Sidik Sunaryo, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, UMM Press, Malang, 2004, hal. 8

⁹³ Ibid.

pengertian “law enforcement” begitu populer.⁹⁴ Pandangan yang berbeda mengenai efektifitas hukum adalah pandangan dari Selo Soemarjan. Menurutnya, efektifitas hukum berkaitan erat dengan faktor-faktor sebagai berikut :⁹⁵

1. Usaha-usaha menanamkan hukum di dalam masyarakat, yaitu pembinaan tenaga manusia, alat-alat, organisasi dan metode agar warga-warga masyarakat mengetahui, menghargai, mengakui dan mentaati hukum.
2. Reaksi masyarakat yang didasarkan pada sistem nilai-nilai yang berlaku. Artinya masyarakat mungkin menolak atau menentang atau mungkin mematuhi hukum untuk menjamin kepentingan mereka.
3. Jangka waktu menanamkan hukum, yaitu panjang pendeknya jangka waktu di mana usaha-usaha menanamkan hukum itu dilakukan dan diharapkan memberikan hasil.

Pandangan Selo Soemarjan tersebut memang lebih realistis, karena berangkat dari perspektif sosiologis yang digali dari segala sisi dan aspek kehidupan dengan menggambarkan secara komprehensif pilar-pilar sistem yang merajut bangunan sistem sosial secara utuh. Hukum sebenarnya tidak dapat dilepaskan dalam konteks tersebut, baik pada awal pembentukannya, pengesahannya sampai dengan penegakkannya.⁹⁶ Sedangkan menurut Diaz, ada lima syarat bagi efektif tidaknya suatu sistem hukum :⁹⁷

⁹⁴ Soerjono Soekanto, Faktor-faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum, Rajawali Pers, Jakarta, 2002, hal. 5

⁹⁵ Selo Soemarjan dalam Sidik Soenaryo, Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana, UMM Press, Malang, 2004, hal 9

⁹⁶ Ibid

⁹⁷ Clarence J. Diaz, dalam Febrian, “Impact of Marga Government Abolishment Toward Society’s Obedience To The Rules Of Forest Protection (Case Study on Illegal Farming/Shifting Cultivation in the Forest Area of Lahat Regency, South Sumatra, Indonesia)”, Seminar Internasional Disaster Management, Surabaya, 2000. hal. 35

1. Mudah tidaknya makna atau isi aturan-aturan hukum itu ditangkap.
2. Luas tidaknya kalangan di dalam masyarakat yang mengetahui isi aturan-aturan yang bersangkutan.
3. Efisien dan efektif tidaknya mobilisasi aturan-aturan hukum yang dicapai dengan bantuan :
 - a. Aparat administrasi yang menyadari kewajibannya untuk melibatkan dirinya ke dalam usaha mobilisasi yang demikian ;
 - b. Para warga masyarakat yang merasa terlibat dan merasa harus berpartisipasi di dalam proses mobilisasi hukum.
4. Adanya mekanisme penyelesaian sengketa yang tidak hanya harus mudah dihubungi dan dimasuki oleh setiap warga masyarakat, akan tetapi juga harus cukup efektif menyelesaikan sengketa.
5. Adanya anggapan dan pengakuan yang merata di kalangan warga masyarakat, bahwa aturan-aturan dan pranata-pranata hukum itu memang sesungguhnya berdaya mampu efektif.

Lebih tegas lagi adalah pandangan Friedman yang menyatakan, bahwa untuk memahami efektif tidaknya berlakunya hukum dalam masyarakat, haruslah diperhatikan komponen-komponen sistem hukum sebagai berikut :⁹⁸

1. Komponen Struktural, yaitu bagian yang bergerak di dalam mekanisme. Misalnya pembagian kompetensi pada lembaga peradilan, yang strukturnya membedakan antara pengadilan umum, pengadilan agama, pengadilan militer dan pengadilan administrasi. Komponen struktural ini diharapkan untuk melihat bagaimana hukum itu memberikan pelayanan terhadap penggarapan bahan-bahan hukum secara teratur.
2. Komponen Substansi, yang termasuk dalam komponen ini adalah ketentuan-ketentuan dan aturan-aturan hukum, yang tertulis dan tidak tertulis. Setiap keputusan adalah produk substansi dari sistem hukum.
3. Komponen kultur, yang terdiri dari nilai-nilai, sikap-sikap yang melekat dalam budaya bangsa. Nilai-nilai itulah yang dapat dipakai untuk menjelaskan apakah atau mengapa orang-orang menggunakan atau tidak menggunakan proses-proses hukum untuk menyelesaikan sengketa.

⁹⁸ M. Friedmann Lawrence, and Stewart Macalalay, Law and Behavioral Science, 2nd ed, 1969, NY Bobbs Merrill Co, dalam Sidik Sunaryo, Sistem Peradilan Pidana, hal.14-15.

Selanjutnya menurut Muladi, Penegakan hukum tidak bisa lain harus diartikan dalam kerangka tiga konsep yang saling berhubungan, yakni :⁹⁹

1. konsep penegakan hukum yang bersifat total (total enforcement concept), yang menuntut agar semua nilai yang ada di belakang norma hukum tersebut ditegakkan tanpa kecuali;
2. konsep penegakan hukum yang bersifat penuh (full enforcement concept), yang menyadari bahwa konsep total perlu dibatasi dengan hukum acara dan sebagainya demi perlindungan kepentingan individual, dan
3. konsep penegakan hukum yang bersifat aktual (actual enforcement concept), yang muncul setelah diyakini adanya diskresi dalam penegakan hukum karena keterbatasan-keterbatasan, baik yang berkaitan dengan sarana-prasarana, kualitas sumber daya manusia, kualitas perundang-undangnya, dan miskinnya partisipasi masyarakat.

Sistem Peradilan Pidana (Criminal Justice System) pada dasarnya terbentuk sebagai bagian dari upaya negara untuk melindungi warga masyarakat dari bentuk - bentuk perilaku sosial yang ditetapkan secara hukum sebagai suatu kejahatan. Di samping itu, sistem tersebut juga dibentuk sebagai sarana untuk melembagakan pengendalian sosial oleh negara.¹⁰⁰

Upaya memberikan perlindungan terhadap warga masyarakat melalui Sistem Peradilan Pidana merupakan rangkaian dari kegiatan instansional Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Lembaga Pemasyarakatan. Yang semuanya bertolak dari acuan yang sama, yaitu perangkat kebijakan kriminal (criminal policy)¹⁰¹

⁹⁹ Muladi, Demokratisasi, Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum, Op. Cit, hal 121

¹⁰⁰ Maryam Umar, Loc. cit.

¹⁰¹ Ibid.

. Termasuk di dalamnya adalah hukum pidana, hukum acara pidana, dan undang-undang yang mengatur kekuasaan masing-masing subsistem peradilan pidana (UU Kepolisian, UU Kejaksaan, UU Kehakiman, UU Lembaga Pemasyarakatan).

Hukum Acara Pidana di Indonesia diatur dalam Kitab Undang undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), UU No. 8 Tahun 1981 yang diundangkan dalam Lembar Negara (LN) No. 76/1981 dan penjelasan dalam Tambahan Lembar Negara Republik Indonesia (TLNRI) No. 3209. Dengan diundangkannya Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana Nasional tersebut, maka bangsa Indonesia telah selangkah lebih maju dalam usaha mengadakan pembaharuan hukum, yaitu dari hukum kolonial menjadi hukum nasional. Undang-undang yang lebih dikenal dengan KUHAP ini menjelaskan suatu perombakan total dari Hukum Acara Pidana Kolonial yaitu HIR (Herzienne Indische Reglement). KUHAP memuat perubahan yang sangat mendasar dalam aturan secara pidana dan secara konseptual obyektivitas/keterbukaan, keprofesionalan aparat penegak hukum dalam melindungi hak asasi manusia. Hukum Acara Pidana dibentuk sebagai pedoman bagi aparat penegak hukum dalam menegakkan hukum. Dalam Konsiderans KUHAP, memuat tentang alasan-alasan dibentuknya KUHAP, antara lain :¹⁰²

1. Agar masyarakat menghayati hak dan kewajibannya;

¹⁰² Hanafi, "Proses Peradilan Pidana dan Penegakan Hak Asasi Manusia", Jurnal Keadilan, Vol.2, Center of Law and Justice Studies, Jakarta, 2002, hal. 29

2. Untuk meningkatkan pembinaan sikap para pelaksana penegak hukum sesuai dengan fungsi dan wewenang masing-masing;
3. Tegaknya hukum, keadilan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia;
4. Ketertiban serta kepastian hukum demi terselenggaranya negara hukum sesuai dengan amanat UUD 1945.

Untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum sebagaimana disebutkan di atas, dibutuhkan suatu organisasi yang cukup kompleks. Tanpa adanya organisasi tersebut hukum tidak bisa dijalankan dalam masyarakat. Organisasi tersebut adalah Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Lembaga Pemasyarakatan serta badan perundang-undangan. Melalui organisasi serta proses-proses yang berlangsung di dalamnya, masyarakat memperoleh perwujudan dari tujuan-tujuan hukum. Keadilan misalnya, kini tidak lagi diberikan kepada anggota masyarakat dalam bentuk konsep yang abstrak, melainkan benar-benar dirasakan sesuatu. Kepastian hukum menjadi terwujud melalui keputusan-keputusan Hakim. Ketertiban dan keamanan menjadi sesuatu yang nyata melalui tindakan-tindakan Polisi yang diorganisir oleh Kepolisian.¹⁰³

Dalam kerangka demikian, secara internal dan eksternal sistem peradilan harus berorientasi pada tujuan yang sama (*purposive behavior*). Pendekatannya harus bersifat menyeluruh dan jauh dari sifat fragmentaris, selalu berinteraksi dengan sistem yang lebih besar, operasionalisasi bagian-bagiannya akan menciptakan nilai tertentu (*value transformation*), keterkaitan dan

¹⁰³ Satjipto Raharjo, Masalah Penegakan Hukum, Sinar Baru, Bandung, tt, hal.17-18.

ketergantungan antar subsistem, dan adanya mekanisme kontrol dalam rangka pengendalian secara terpadu.¹⁰⁴ Berarti terdapat juga kesamaan pendapat atau persepsi terhadap tujuan hukum acara pidana, sehingga masing-masing lembaga yang terkait dalam proses peradilan pidana tidak hanya melihat kepentingannya, tetapi melihat keseluruhan kepentingan dari proses peradilan pidana.¹⁰⁵ Proses Peradilan Pidana yang merupakan proses bekerjanya organisasi-organisasi terutama Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Lembaga Pemasyarakatan, menggunakan konsep penyelenggaraan dan pengelolaan peradilan menurut sistem yang dikenal dengan system approach, yaitu penanganan secara sistemik terhadap administrasi peradilan.

Pembagian tugas dan wewenang diantara masing-masing organisasi merupakan prinsip diferensial fungsional. Hal ini dimaksudkan untuk secara tegas menghindari adanya tumpang tindih dikarenakan telah adanya pembagian tugas dan wewenang yang jelas.¹⁰⁶ Artinya, berdasarkan prinsip diferensial fungsional ini ditegaskan pembagian tugas dan wewenang antara aparat penegak hukum secara instansional, dimana KUHAP meletakkan suatu asas “penjernihan” dan modifikasi fungsi dan wewenang antara setiap instansi penegak hukum. Penjernihan

¹⁰⁴ Muladi, Hak Asasi Manusia dan Sistem Peradilan Pidana, Undip, Semarang, 1997, hal. 35

¹⁰⁵ Loebby Loqman, Hukum Acara Pidana Indonesia (Suatu Ikhtiar), Datacom, Jakarta, 1996, hal. 69.

¹⁰⁶ Satjipto Rahardjo, Op. cit hal. 19

diferensiasi fungsi dan wewenang terutama diarahkan antara Kepolisian dan Kejaksaan seperti yang diatur dalam Pasal 1 butir 1 dan 4 jo Pasal 1 butir 6 huruf a jo Pasal 13 KUHAP. Dalam ketentuan ini ditegaskan bahwa :

- a. Penyidik adalah pejabat Polisi Negara Republik Indonesia atau pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh Undang-undang untuk melakukan penyidikan (Pasal 1 butir 1 KUHAP)
- b. Penyelidik adalah pejabat Polisi Negara Republik Indonesia yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk melakukan penyelidikan.(Pasal 1 butir 4 KUHAP) ;
- c. Jaksa adalah pejabat yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk bertindak sebagai Penuntut Umum serta melaksanakan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (Pasal 1 butir 6 huruf a KUHAP)
- d. Penuntut Umum adalah Jaksa yang diberi wewenang oleh Undang-undang ini untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan putusan hakim (Pasal 13 KUHAP).

Sesuai dengan Pasal 14 ayat (1) huruf g UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, tugas Kepolisian adalah melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya. Secara rinci, tugas Polisi di bidang represif menurut Gerson W Bawengan adalah menghimpun bukti-bukti sehubungan dengan pengusutan perkara, melakukan penahanan untuk kemudian diserahkan kepada Kejaksaan selaku Penuntut Umum untuk diteruskan ke Pengadilan.¹⁰⁷

¹⁰⁷ Gerson W. Bawengan, Masalah Kejahatan dan Akibatnya, Pradnya Paramita, Jakarta, 1977, hal 124.

Sedangkan menurut Pasal 30 ayat (1) huruf a UU No. 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Kejaksaan mempunyai wewenang dan tugas untuk melakukan penuntutan. Lebih lanjut dalam penjelasan pasal tersebut dinyatakan bahwa dalam melakukan penuntutan, Jaksa dapat melakukan prapenuntutan, yaitu serangkaian tindakan Jaksa untuk memantau perkembangan penyidikan setelah menerima pemberitahuan dimulainya penyidikan dari penyidik, mempelajari atau meneliti kelengkapan berkas hasil penyidikan yang diterima dari penyidik serta memberikan petunjuk guna dilengkapi oleh penyidik untuk dapat menentukan apakah berkas perkara tersebut dapat dilimpahkan atau tidak ke tahap penuntutan.¹⁰⁸

Dengan demikian Jaksa selaku Penuntut Umum mempunyai wewenang untuk menerima dan memeriksa Berkas Perkara Penyidikan dari Penyidik atau Penyidik Pembantu, mengadakan prapenuntutan apabila ada kekurangan pada penyidikan dengan memperhatikan ketentuan Pasal 110 ayat (3) dan (4) KUHAP, serta serangkaian tindakan yang lain yaitu :¹⁰⁹

1. memberi petunjuk dalam rangka penyempurnaan penyidikan dari Penyidik;
2. memberikan perpanjangan penahanan, melakukan penahanan atau penahanan lanjutan dan atau mengubah status tahanan setelah perkaranya dilimpahkan oleh Penyidik.
3. membuat surat dakwaan;
4. melimpahkan perkara ke Pengadilan,

¹⁰⁸ Lihat Penjelasan Pasal 30 UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan.

¹⁰⁹ Lihat Pasal 14 KUHAP.

5. menyampaikan pemberitahuan kepada terdakwa tentang ketentuan hari dan waktu perkara disidangkan, yang disertai surat panggilan baik kepada terdakwa, maupun kepada saksi untuk datang pada sidang yang telah ditentukan;
6. melakukan penuntutan;
7. menutup perkara demi kepentingan hukum;
8. mengadakan tindakan lain dalam lingkup tugas dan tanggung jawab sebagai Penuntut Umum menurut ketentuan Undang-Undang ini,
9. melaksanakan penetapan Hakim.

Pada tahap pra penuntutan, memang posisi Jaksa sebagai Penuntut Umum amat bergantung pada peran yang dimainkan oleh Polisi dalam tahap penyelidikan dan penyidikan. Meskipun didalam KUHAP kewenangan Jaksa tidak lagi sebesar peranan yang dimainkannya ketika HIR masih berlaku, yang menyatakan kewenangan penyelidikan dan penyidikan pun menjadi kompetensinya.¹¹⁰

Berdasarkan aturan-aturan KUHAP tersebut di atas, jelas dapat dilihat pembatasan yang tegas antara fungsi dan wewenang Kepolisian sebagai “Penyidik” dan Kejaksaan sebagai “Penuntut Umum” dan “Pelaksana Putusan Hakim”. Penjernihan pembagian fungsi dan wewenang yang diatur dalam KUHAP membawa kemajuan dalam kehidupan penegakan hukum, khususnya dalam proses penyidikan. Karena seringkali sebagai dampak campur aduknya tugas penyidikan dalam beberapa instansi, membawa tragedi pengalaman dan ketidakpastian hukum.

¹¹⁰ Wirjono Projodikoro, Hukum Acara Pidana di Indonesia , Sumur Bandung, 1974, hal. 12

Seorang tersangka yang sudah berbulan bahkan bertahun diperiksa, dan diproses verbal oleh Kepolisian, dengan pemeriksaan yang lama dan kadang bertele-tele, tidak jarang membuat tersangka kewalahan dan tertekan batin. Akan tetapi belum sembuh beban fisik dan psikologis yang dialaminya, ia harus menghadapi lagi pihak Kejaksaan untuk menyidikinya dengan pertanyaan yang kurang lebih sama, seperti yang pernah ditanyakan oleh penyidik dari pihak Kepolisian.¹¹¹

Hal demikian menimbulkan pertanyaan, apakah proses penyidikan itu merupakan sebuah proses untuk mencari dan menemukan kebenaran, atau semata-mata hanya untuk menyiksa dan mempermainkan. Seringkali pada saat tersangka diperiksa oleh Kepolisian, dalam waktu yang bersamaan pihak Kejaksaan melakukan penyidikan. Sehingga timbul kesan terjadi persaingan, akibatnya sering dijumpai BAP yang saling bertentangan antara yang satu dengan yang lain, yang membuat bingung tersangka dan sidang pengadilan.¹¹² Untuk itu, prinsip diferensial fungsional mempunyai tujuan utama, yaitu :¹¹³

1. Untuk menghilangkan proses penyidikan yang tumpang tindih antara Kepolisian dan Kejaksaan ;
2. Menjamin kepastian hukum dalam proses penyidikan ;
3. Menyederhanakan dan mempercepat proses penyelesaian perkara;
4. Memudahkan pengawasan pihak atasan secara struktural.

¹¹¹ Yahya Harahap, Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP, Sinar Grafika, Jakarta, 2002, hal. 48

¹¹² Ibid

¹¹³ Ibid

Dalam pengelolaan sistem peradilan secara sistemik ini proses peradilan pidana diselenggarakan secara terpadu. Dimulai dari adanya kejahatan baik yang dilaporkan oleh masyarakat maupun yang diketahui oleh Polisi sendiri. Tindakan yang dilakukan oleh Polisi selaku aparat penyidik adalah melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan serta serangkaian tindakan penyidikan lainnya.¹¹⁴ Apabila proses tersebut sudah selesai, ada dua tindakan yang dapat dilakukan oleh Polisi.¹¹⁵ Pertama, Berita Acara Pemeriksaan (BAP) akan diserahkan kepada Kejaksaan apabila bukti-bukti sudah dianggap cukup. Kedua, mendeponir perkara dengan alasan karena perkara tersebut adalah perkara kecil dan tidak membahayakan masyarakat, atau dengan alasan tidak cukup bukti-bukti yang dibutuhkan.

Pihak Kejaksaan setelah menerima BAP dari Polisi, melakukan tindakan-tindakan sebagai berikut;¹¹⁶ pertama apabila Penuntut Umum menganggap perkara itu patut untuk diajukan ke Pengadilan, maka akan dibuat Surat Dakwaan. Proses pelimpahan perkara dari Kejaksaan ke Pengadilan ini disebut Penuntutan,

¹¹⁴ Pasal 8 ayat (1) KUHAP menentukan bahwa : Penyidik membuat berita acara tentang pelaksanaan tindakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 75 dengan tidak mengurangi ketentuan lain dalam undang-undang ini. Lihat juga Pasal 75 ayat (1), (2) dan (3) KUHAP.

¹¹⁵ Makalah JAM PIDUM KEJAGUNG RI, "Efektivitas Pra Penuntutan Terhadap Keberhasilan Tugas Penuntut Umum", disampaikan dalam seminar tanggal 18 Desember 1996, Puslitbang Kejaksaan Agung RI.

¹¹⁶ Ibid

kedua Penuntut Umum dapat menghentikan penuntutan dengan alasan tidak terdapat cukup bukti atau ternyata bukan tindak pidana atau menutup perkara demi hukum.

Hubungan deferensial fungsional antara Jaksa dengan Polisi dapat dilihat bahwa Jaksa sebagai Penuntut Umum tugasnya adalah khusus melakukan penuntutan - kecuali terhadap delik-delik tertentu- Jaksa mempunyai wewenang untuk menyidik. Sedangkan Polisi khususnya bertugas sebagai penyidik.

Selain hubungan koordinasi seperti tersebut di atas, masih ada hubungan koordinasi fungsional antara aparat penegak hukum, khususnya Kepolisian sebagai penyidik, Kejaksaan sebagai Penuntut Umum dan pelaksana putusan Hakim, serta hubungan Penyidik dengan Pengadilan/Hakim dalam proses prapenuntutan.

C. Teori Implementasi

Kebijakan Negara yang telah dikeluarkan oleh pemerintah selanjutnya akan ditindak lanjuti dengan proses implementasi. Karena dengan telah diimplementasikan suatu kebijakan baru akan dapat terlihat dampaknya bagi masyarakat, baik positif maupun negatif. Implementasi adalah tahap tindakan/aksi, dimana semua perencanaan yang dirumuskan menjadi kebijakan yang dioperasionalkan Selanjutnya dalam memahami implementasi kebijakan berarti berusaha memahami apa yang selanjutnya terjadi

sesuatu program dilaksanakan atau dirumuskan. Peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah terjadi proses pengesahan kebijakan, baik yang berhubungan dengan usaha untuk pengadministrasian-nya, maupun usaha-usaha untuk memberikan dampak nyata pada masyarakat.¹¹⁷

Tujuan studi implementasi yang paling pokok adalah mempelajari bagaimana kinerja suatu kebijakan publik, serta mengkaji secara kritis faktor-faktor yang mempengaruhi suatu kebijakan dalam mencapai tujuan kebijakan.¹¹⁸ Kebijakan Publik menurut Easton¹¹⁹ adalah “*the authoritative allocation of values for the whole society*”, maka tujuan lain dalam mempelajari implementasi kebijakan publik adalah menyangkut konflik dan keputusan serta siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan.

Tugas dan kewajiban pejabat dan badan-badan pemerintah bukan hanya dalam perumusan kebijakan negara, tetapi juga dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut. Kedua-duanya tidak ada satupun yang lebih penting dari yang lain. Kenyataannya, banyak pejabat dan badan-badan pemerintah lebih dominan perannya dalam perumusan kebijakan negara dan kurang dalam implementasi

¹¹⁷ Frederickson, G.H. (1997). *The Spirit of Public Administration*. San Fransisco : Jossey-Bass Publisher. Hal. 4

¹¹⁸ Dwiyanto, A. (2002). *Reformasi Birokrasi Publik*. Yogyakarta : Universitas Gajah Mada – Pusat Kependudukan dan Kebijakan. Hal. 98

¹¹⁹ Easton, L.N. (1992) . *Public Policymaking in a Democratic Society : A Guide to Civic Engagement*. New York : M.E. Sharp, Inc. Hal. 129

kebijakan tersebut sehingga pelaksanaan kebijakan negara menjadi kurang efektif.¹²⁰

Efektivitas implementasi kebijakan setidaknya bisa dilihat melalui 2 perspektif, yang **pertama**: dari sudut proses (implementasi), yaitu menekankan pada konsistensi antara pelaksanaan program atau kebijakan dengan *policy guidelines*, yang merupakan petunjuk dan ketentuan pelaksanaan program yang dibuat oleh pembuat program, yang mencakup antara lain cara pelaksanaan, agen pelaksana, kelompok sasaran dan pemanfaatan program. Program dikatakan berhasil kalau pelaksanaannya sesuai dengan *policy guidelines* yang telah ditentukan. **Kedua**: dari perspektif *outcomes*, suatu program dikatakan berhasil kalau program tersebut menghasilkan dampak seperti yang diharapkan.¹²¹

Namun dalam implementasi suatu kebijakan, kegagalan juga sering terjadi, seperti yang disebutkan Abdul Wahab bahwa : “secara jujur kita dapat mengatakan bahwa kebijakan Negara apapun sebenarnya mengandung resiko untuk gagal”. Kebijakan publik yang dihasilkan oleh pemerintah dalam pelaksanaannya dapat mengalami kegagalan. Mengenai kegagalan kebijakan ini Hogwood dan Gunn¹²² membedakannya dalam 2 kategori yaitu tidak terimplementasikan (*non implementation*) dan implementasi yang tidak berhasil

¹²⁰ Abdulkahar Badjuri dan Teguh Yuwono, (2003), *Kebijakan Publik: Konsep dan Strategi*, Semarang, Universitas Diponegoro. Hal 128

¹²¹ Dwiyanto, A. (2002). *Op.cit.* Hal. 1

¹²² Lihat dalam Mustopadidjaja, AR (2002) *Manajemen Proses Kebijakan Publik : Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kinerja*. Jakarta : Lembaga Administrasi Negara. Hal. 35

(unsuccesful implementation). Biasanya kebijakan yang memiliki resiko untuk gagal itu disebabkan oleh faktor-faktor berikut : Pelaksanaanya jelek (bad execution), kebijakannya sendiri memang jelek (bad policy). Faktor penyebab lain dari kegagalan pelaksanaan kebijakan adalah karena sejak awal kebijakan tadi memang jelek, dalam artian bahwa ia telah dirumuskan secara sembrono, tidak didukung oleh informasi yang memadai, alasan yang keliru atau asumsi-asumsi dan harapan-harapan yang tidak realitis.¹²³ Dengan mengetahui bahwa implementasi suatu kebijakan dapat gagal oleh karena berbagai penyebab, maka evaluasi terhadap kebijakan yang berkaitan dengan pengaturan dan pengelolaan Gabungan Kelompok Tani sangat diperlukan agar dapat diketahui realitas implementasi dari kebijakan tersebut. Informasi yang diperoleh dari evaluasi yang dilakukan diharapkan akan dapat memberikan masukan dan wawasan bagi pemerintah daerah sebagai pembuat dan pelaksana kebijakan serta aktor-aktor kebijakan lain terkait dengan kebijakan tentang Perlindungan Saksi dan Korban. Nugraha menjelaskan bahwa pihak-pihak yang berkewajiban untuk melaksanakan kebijakan negara sangat banyak, antara lain adalah peran eksekutif, birokrat dan badan-badan pemerintah, selain itu juga dukungan dari para legislatif, yudikatif, kelompok-kelompok kepentingan dan juga warga negara.¹²⁴

¹²³ Ibid. Hal 97

¹²⁴ Nugraha, R. (2003). *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Jakarta : PT. Elexmedia Computindo. Hal 23

Dalam pelaksanaan implementasi kebijakan ada beberapa pendekatan yang dapat dilakukan, pendekatan ini dikenal sebagai model implementasi. Fokus studi implementasi kebijakan adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku. Dengan kata lain kejadian-kejadian atau kegiatan-kegiatan apa saja yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikan maupun untuk menimbulkan hasil yang nyata pada masyarakat. Implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme pejabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, *melainkan* lebih dari itu. Ia menyangkut masalah politik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan.¹²⁵

D. Pengertian Saksi dan Perlindungan Saksi

Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana Pasal 1 butir 26 menyatakan bahwa “Saksi adalah orang yang dapat memberikan keterangan guna kepentingan penyidikan, penuntutan, dan peradilan tentang suatu perkara pidana yang didengar sendiri, ia lihat sendiri

¹²⁵ Fatkhurohman Sirajuddin dan Zulkarnaen, (2007), *Legislative Drafting: Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta, Yappika. Hal 23

dan ia alami sendiri.¹²⁶ Demikian halnya dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2006 Pasal 1 butir 1 juga menyatakan “Saksi adalah orang yang dapat memberikan keterangan guna kepentingan penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan tentang suatu perkara pidana yang ia dengar sendiri, ia lihat sendiri, dan/atau ia alami sendiri”. Secara makna tidak ada yang berbeda hanya saja ada sedikit penyempurnaan bahasa saja.

Pasal 1 butir 27 Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana juga memberikan penjelasan bahwa “Keterangan saksi adalah salah satu alat bukti dalam perkara pidana yang berupa keterangan dari saksi mengenai suatu peristiwa pidana yang ia dengar sendiri, ia lihat sendiri dan ia alami sendiri dengan menyebut alasan dari pengetahuan itu”. Subekti menyatakan bahwa saksi adalah orang yang didengar keterangannya di muka sidang pengadilan, yang mendapat tugas membantu pengadilan yang sedang perkara.¹²⁷

. Uraian di atas menunjukkan bahwa saksi dalam proses peradilan adalah faktor penting dalam setiap tahap dalam proses peradilan pidana. Suryono Sutarto lebih luas mengemukakan bahwa saksi adalah orang yang memberikan keterangan guna kepentingan

¹²⁶ Soenarto Surodibroto, KUHP Dan KUHP Dilengkapi Yurisprudensi Mahkamah Agung Dan Hoge Raad (Jakarta : Radjagrafindo Persada, 2007), hal. 355

¹²⁷ Subekti. dan R. Tjitro Soedibia, Kamus Hukum , (Jakarta:Pradya Paramita, 1976), hal. 83

penyidikan, penuntutan, dan peradilan tentang suatu perkara pidana yang ia dengar sendiri, ia lihat sendiri dan ia alami sendiri.¹²⁸

Selanjutnya Pasal 166 Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana menyatakan bahwa pertanyaan yang bersifat “sugestif”/menjerat tidak boleh dilakukan terhadap saksi atau terdakwa. Wirjono Projodikoro memaknai bahwa Seorang saksi adalah seorang manusia belaka atau manusia biasa. Ia dapat dengan sengaja bohong, dan dapat juga jujur menceritakan hal sesuatu, seolah-olah hal yang benar, akan sebetulnya tidak benar. Seseorang saksi harus menceritakan hal yang sudah lampau, dan tergantung dari daya ingat dari orang perseorang, apa itu dapat dipercaya atas kebenarannya.¹²⁹

Sedangkan S.M. Amin menambahkan bahwa “Saksi tak bersuara dapat merupakan bahan-bahan yang diperoleh dengan cara menyelidiki dan memperhatikan benda-benda mati. Umpamanya bekas-bekas yang terdapat di tempat kejahatan yang dilakukan”.¹³⁰

Dengan pengertian saksi ini menunjukkan bahwa betapa berartinya sebuah kesaksian dalam proses peradilan pidana, agar terungkapnya sebuah tindak pidana. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa saksi adalah seseorang yang memberikan

¹²⁸ Suryono Sutarto, Hukum Acara Pidana, Jilid I, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 1982. hal. 42

¹²⁹ Wirjono Projodikoro, Hukum Acara Pidana Indonesia, Jakarta : Djambatan, 2005, hal. 7.

¹³⁰ S.M. Amin, Hukum Acara Pengadilan Negeri, Jakarta:Pradya Paramita, 1981, hal.49

keterangan dalam proses peradilan pidana untuk menemukan titik terang apakah suatu tindak pidana benar-benar terjadi sebagaimana yang ia dengar sendiri, ia lihat sendiri dan/atau ia alami sendiri.

Perlindungan adalah segala upaya pemenuhan hak dan pemberian bantuan untuk memberikan rasa aman kepada saksi dan/atau korban yang wajib dilaksanakan oleh Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban atau lembaga lainnya sesuai dengan ketentuan Undang-undang ini. Perlindungan saksi dan korban bertujuan memberikan rasa aman kepada Saksi dan/atau Korban dalam memberikan keterangan pada setiap proses peradilan pidana.

DAFTAR PUSTAKA

- Amin, S.M., *Hukum Acara Pengadilan Negeri*, Jakarta:Pradya Paramita, 1981.
- Anttila, Inkeri, A New Trend in Criminal Law in Finland, dalam *Criminology Between the Rule of Law and The Outlaws*, Edited by Jasperse, van Leeuwen Burow and Toornvilet, Kluwer Deventer, 1976.
- Arief, Barda Nawawi, 2010, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Genta Publishing, Yogyakarta
- _____, *Pembaharuan Hukum Pidana (dalam Perspektif Kajian Perbandingan)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005.
- _____, *Pokok-pokok Pikiran (Ide Dasar) Asas-asas Hukum Pidana Nasional*, Bahan Kuliah, Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro yang telah dituliskan dalam bahasa penulis., Semarang, 2006.
- Arikunto, Suharsimi, *Prosedur Penelitian Dari Teori Ke Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta, 1995.
- Asian Human Rights Commission, Indonesia “Sebuah tinjauan kritis mengenai Undang Undang Perlindungan Saksi dan Korban” <http://indonesia.ahrchk.net/news/mainfile.php/stbahasa/91/11/07/2007>. hal.1
- Asshiddiqie, Jimly, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta : PT Bhuana Ilmu Populer, 2007).
- Awad, E.M., *System Analysis and Design*, dalam Eko Budihardjo, *Tata Ruang Pembangunan Daerah Untuk Meningkatkan Ketahanan Nasional*, (Yogyakarta: University Press, 1995), cet. 1.
- Badjuri, Abdulkahar dan Teguh Yuwono, (2003), *Kebijakan Publik: Konsep dan Strategi*, Semarang, Universitas Diponegoro.
- Bawengan, Gerson W., *Masalah Kejahatan dan Akibatnya*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1977.
- Beauchamp, Tom L., *Philosophical Ethics An Introduction to Moral Philosophy*, (Boston Burr Ridge: MC Graw Hill, 2001).
- Bruggink, J.J.H., *Refleksi Tentang Hukum*, alih bahasa Arief Sidharta (Bandung: Aditya Bakti, 1995), cet. 1.
- Djamali, R. Abdoel, *“Pengantar Hukum Indonesia “*. (Jakarta, Rajawali Pres, 1993).

- Dwiyanto, A. (2002). *Reformasi Birokrasi Publik*. Yogyakarta : Universitas Gajah Mada – Pusat Kependudukan dan Kebijakan.
- Easton, L.N. (1992) . *Public Policymaking in a Democratic Society : A Guide to Civic Engagement*. New York : M.E. Sharp, Inc.
- Edyono, Supriyadi Widodo, *Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban di Indonesia : Sebuah Pemetaan Awal*, Seri Position Paper Perlindungan Saksi dan Korban, *Indonesian Corruption Watch*, Jakarta, 2007.
- Fitriasih, Surastini, “Perlindungan Saksi Dan Korban Sebagai Sarana Menuju Proses Peradilan (Pidana) Yang Jujur Dan Adil”, <http://www.antikorupsi.org/mod=tema&op=viewarticle&artid=53>
- Frederickson, G.H. (1997). *The Spirit of Public Administration*. San Fransisco : Jossey-Bass Publisher.
- Friedman, Lawrence M., *The Republic Of Choice Law, Authority, and Culture*, (Cambrige, Massachusetts, London, England: Harvard University Press, 1990).
- Fuller, Lon L., *The Morality of Law*, (New Haven And London: Yale University Press, 1968).
- Hanafi, “Proses Peradilan Pidana dan Penegakan Hak Asasi Manusia”, *Jurnal Keadilan*, Vol.2, Center of Law and Justice Studies, Jakarta, 2002.
- Harahap, Yahya, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP*, Sinar Grafika, Jakarta, 2002.
- Harris, Jw., *Suatu Teori Strukturalis Tentang Hukum Suatu Tinjauan Agnostik*, ed. Adam Podgorecki dan Christopher J. Whelan, Op.Cit, hal. 45//.,
- Hartono, Sunaryati, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, (Bandung: Alumni, 1991).
- Irawan, Prasetya, *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk ilmu-ilmu social*, FISIP UI, 2006.
- Loqman, Loebby, *Hukum Acara Pidana Indonesia (Suatu Ikhtiar)*, Datacom, Jakarta, 1996.
- Mahfud, Moch, MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Yogyakarta : Gama Media, 1999.
- Manan, Bagir, “Pemahaman Mengenai Sistem Hukum Nasional”, disampaikan pada kuliah pendahuluan (pra pasta) program ilmu hukum, Pascasarjana UNPAD Bandung, tgl. 1 Oktober 1994.
- _____, “Peranan Hukum Islam Dalam Pembangunan Hukum Nasional”, disampaikan dalam seminar mengenai “Peranan

- Hukum Islam Dalam Pembangunan Hukum Nasional", di Banjarmasin, Juni 1996.
- McLeod, Ian, *Legal Theory*, (London: Manse Cremeona, 1998).
- Merryman, John Henry, *The Sivil Law Tradition, An Introduction to the Legal Systems of Western Europe and Latin America*, (Standford, California: Stanford University Press, 1969).
- Muhammad, Abdulkadir, *Hukum Dan Penelitian Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004.
- Muladi, Demokratisasi, Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum di Indonesia, The Habibie Center, Jakarta, 2002.
- _____, Hak Asasi Manusia dan Sistem Peradilan Pidana, Undip, Semarang, 1997.
- _____, Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana, Semarang : Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2002.
- _____, Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana, Universitas Diponegoro, Semarang, 1995.
- Mustopadidjaja, AR (2002) *Manajemen Proses Kebijakan Publik : Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kinerja*. Jakarta : Lembaga Administrasi Negara.
- Nazir, Muhammad, *Metode Penelitian*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985.
- Nugraha, R. (2003). *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Jakarta : PT. Elexmedia Computindo.
- Packer, Herbert L., *The Limits of Criminal Sanction*, Standford University Press, California, 1968.
- Posner, Richard A., *The Problematics of Moral and Legal Theory*, (Cambridge, Massachusetts, London England: The Belknap of Harvard University Press, 1999).
- Projodikoro, Wirjono, *Hukum Acara Pidana di Indonesia* , Sumur Bandung, 1974.
- _____, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, Jakarta : Djambatan, 2005.
- Rahardjo, Satjipto, *Aneka Persoalan Hukum Dan Masyarakat*, (Bandung: Alumni, 1977).
- Rahman, Arifin, *Sistem Politik Indonesia Dalam Perspektif Struktural-Fungsional*, (Surabaya: SIC, 1998), cet.,1.
- Serikat Putera Jaya, Nyoman, *Telaahan Akademik Yurisprudensi Tentang Pelanggaran HAM Berat (Putusan Pengadilan HAM Ad Hoc Pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat)*, Jakarta, BPHN Departemen Kehakiman Dan HAM RI, 2004.

- Sidharta, Bernard Arief, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, (Bandung: Mandar Maju, 1999), cet. 1.
- Sirajuddin, Fatkhurohman dan Zulkarnaen, (2007), *Legislative Drafting: Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta, Yappika.
- Soekanto, Soerjono, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan Di Indonesia*, (Jakarta: UI Press, 1983) cet. 3.
- _____, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta : Raja Grafindo, 1982.
- _____, *Pengantar Penelitian Hukum*, dalam Abdulkadir Muhammad, *Hukum Dan Penelitian Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004.
- Soemantri, Sri, M., *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1992), cet. 1.
- Soemarjan, Selo, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, UMM Press, Malang, 2004.
- Soemitro, Ronny Hanitijo, *Metode Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1990.
- Subekti. dan R. Tjitro Soedibia, *Kamus Hukum* , (Jakarta:Pradya Paramita, 1976).
- Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung. 1977.
- _____, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat* (Bandung, Sinar Baru, 1983).
- _____, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat (Kajian terhadap pembaharuan hukum pidana)*, Penerbit Sinar Baru, Bandung, 1983.
- Surodibroto, Soenarto, *KUHP Dan KUHP Dilengkapi Yurisprudensi Mahkamah Agung Dan Hoge Raad*, Jakarta : Radjagrafindo Persada, 2007.
- Sutarto, Suryono, *Hukum Acara Pidana*, Jilid I, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 1982.
- Termorshuizen, Marjane, *Kamus Hukum Belanda-Indonesia*, (Jakarta : Penerbit Djambatan, 1999).